DIE POLITISCHEN BEAMTEN

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität des Saarlandes

vorgelegt von
Reinhard Schunke
Rosdorf / b. Göttingen

1973

Druck- und Verlagsanstalt
Werner Blasaditsch · 89 Augsburg · Theodor-Heuß-Platz 3 · Telefon (0821) 25563
Printed in Germany

DIE POLITISCHEN BEAMTEN

Dissertation

zur Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts

der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der Universität des Saarlandes

vorgelegt von
Reinhard Schunke
3405 Rosdorf / b. Göttingen
Hinter den Höfen 2

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Tag der Disputation: 5. November 1973
Amtierender Dekan: Prof. Dr. G. Jahr
Erstberichterstatter: Prof. Dr. W.K. Geck,M.A.
Zweitberichterstatter: Prof. Dr. P. Krause

Vorwort

Die Arbeit konnte in der vorliegenden Form nur durch die dem Verfasser von vielen Seiten teilgewordene Unterstützung entstehen.

Zahlreiche Amtsstellen des Bundes und der Länder haben Informations- und Forschungsmaterial zur Verfügung gestellt und bereitwillig Auskünfte erteilt. Darüber hinaus hatte der Verfasser Gelegenheit, den Fragenkomplex der Arbeit mit einigen der derzeitigen oder früheren, besonders sachverständigen hohen Ministerialbeamten der Bundesregierung zu diskutieren und dabei die gefundenen Ergebnisse der Arbeit auf ihre praktische Relevanz zu überprüfen. Die Erfahrungen dieser Gesprächspartner sind in der Arbeit mitberücksichtigt worden, was aber nichts an der alleinigen Verantwortung des Verfassers für die rechtlichen Ergebnisse der Arbeit ändert. Es ist dem Verfasser ein besonderes Anliegen, sämtlichen Gesprächspartnern sowie allen Amtsstellen, die ihn freundlicherweise mit Auskünften und Arbeitsmaterial unterstützt haben, auch an dieser Stelle den aufrichtigen Dank auszusprechen.

Der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes gebührt Dank für das in den Verfasser gesetzte Vertrauen, das in der Gewährung eines - allerdings nur teilweise in Anspruch genommenen - Graduiertenstipendiums seinen Ausdruck fand. Dem Herrn Generalstaatsanwalt in Celle dankt der Verfasser für die Genehmigung von Sonderurlaub, seinen ehemaligen Kollegen von der Staatsanwaltschaft Göttingen für die Mitverwaltung seines Dezernats während dieser Zeit.

Ganz besonderer Dank gilt jedoch Herrn Prof. Dr. W.K. Geck, der als Doktorvater durch zahlreiche Anregungen, durch kritische Diskussion sowie durch sorgfältige Betreuung und wohlwollende Förderung entscheidend zum Entstehen der Arbeit beigetragen hat.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41542725_0010

Inhaltsübersicht

	Seite
Einleitung	1
Teil I: Die politischen Beamten in der deutschen Geschichte	6
A. Die Wurzeln der Institution in der vorkonstitutionellen Zeit	6
I. Die Entstehung des allgemeinen Wartestandes	6
1. Der Reichsdeputationshauptschluß	6
2. Die anschließenden landesrechtlichen Regelungen	9
II. Die Anwendung des allgemeinen Wartestandes in Preußen	12
1. Personelle und strukturelle Eingriffe in die Verwaltungsorganisation als Folge von Gebietsveränderungen	12
2. Auflösung und Umbildung von Behörden aus nicht durch Gebietsveränderungen bedingten Gründen	15
3. Ansätze für die Entstehung der Institution des politischen Beamten	16
B. Die Entstehung der Institution bei Beginn der konstitutionellen Monarchie	25
C. Die Ausgestaltung der Institution während der konstitutionellen Zeit	35
I. Die Rechtsquellen jener Zeit	35
1. Die Weiterentwicklung in Preußen	35
2. Die Übernahme der Institution durch das Reich	36
3. Die Regelung der Institution in den nichtpreußischen deutschen Ländern	39
II. Funktion und Status der politischen Beamten in der konstitutionellen Monarchie	41
1. Funktion	41
2. Status	49
III. Praktische Handhabung der einstweiligen Zurruhesetzung	55

Seite

D. Die Institution in der Weimarer Zeit 58

I. Die Rechtsquellen im Reich und in den Ländern 58

1. Die Entwicklung im Reich 58

2. Die Entwicklung in Preußen 61

3. Die Entwicklung in den übrigen deutschen Ländern 62

II. Funktion und Status der politischen Beamten in der Weimarer Republik 62

1. Funktion 62

2. Status 70

III. Die Handhabung der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand 71

1. Voraussetzungen 71

2. Tatsächliche Anlässe 72

3. Nachprüfbarkeit 73

E. Die Institution im Dritten Reich 74

I. Die Rechtsquellen 74

II. Funktion und Status der politischen Beamten im Dritten Reich 76

1. Funktion 76

2. Status 79

III. Handhabung der Versetzung in den Wartestand 81

1. Voraussetzungen 81

2. Tatsächliche Anlässe 81

3. Nachprüfbarkeit 82

Teil II: Die Rechtmäßigkeit der Einrichtung des politischen Beamten in der Gegenwart 83

A. Rechtsquellen und Personenkreis 83

I. Die bundesrechtliche Regelung 84

Seite

II. Die landesrechtlichen Regelungen 86
1. Baden-Württemberg 88
2. Bayern 89
3. Berlin 89
4. Bremen 91
5. Hamburg 92
6. Hessen 93
7. Niedersachsen 94
8. Nordrhein-Westfalen 95
9. Rheinland-Pfalz 96
10. Saarland 97
11. Schleswig-Holstein 98
12. Vergleichende Zusammenfassung 100

B. Der Begriff des politischen Beamten 101

I. Der formelle Begriff des BBG und der Landesbeamtengesetze 101

II. Der formell-materielle Begriff des § 31 BRRG 105
1. Allgemein 105
2. Die materielle Begriffskomponente 107
3. Die formelle Begriffskomponente 116
4. Begriffskritik 116

III. Der funktions- und statusbezogene Begriff 118
1. Fragestellung 118
2. Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums 120
3. Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand als zulässige Ausnahme vom Lebenszeitprinzip 132
a) Die theoretische Grenzziehung 132
b) Die besonderen Funktionen der politischen Beamten 134
c) Die besondere Eignung für das besondere Amt 145
d) Das Erfordernis der fortdauernden Eignung 151
e) Die statusbedingten Grenzen der Ausnahmeregelung 153

4. Die Definition des funktions- und statusbezogenen Begriffs 156

C. Die Ausgestaltung der Einrichtung des politischen Beamten 158

I. Die Ernennung 158

1. Die formellen Ernennungsvoraussetzungen 158

a) Die bundesrechtliche Regelung 158

aa) Die Ernennung von Regelanwärtern 158

bb) Die Ernennung von Außenseitern 160

b) Die landesrechtlichen Regelungen 162

aa) Die Ernennung von Regelanwärtern 162

bb) Die Ernennung von Außenseitern 165

cc) Ergebnis 170

2. Materiell-rechtliche Fragen bei der Ernennung 172

a) Kollisionsprobleme zwischen den an der Ernennung beteiligten Organen auf Bundesebene 172

aa) Ablehnung von Ernennungsvorschlägen durch den Bundespräsidenten 172

bb) Ablehnung des Ministervorschlags durch den Bundespersonalausschuß 175

b) Die Verfassungsmäßigkeit des Wegfalls der Ausschreibungspflicht bei der Einstellung von Außenseitern 180

c) Die Frage nach der Zugehörigkeit zu einer politischen Partei bei der Ernennung 182

d) Die Rechtmäßigkeit des Koalitionsproporzes bei der Besetzung der politischen Beamtenstellen 185

e) Die Zulässigkeit der Versetzung eines nichtpolitischen Beamten in eine politische Beamtenstelle der gleichen Besoldungsgruppe 193

f) Außenseiterproblem und Ämterpatronage 202

Seite

II. Die Stellung des politischen Beamten bei Ausübung seines Amtes 210

1. Die Geltung der üblichen beamtenrechtlichen Rechte und Pflichten 210

2. Der Umfang der Pflicht zur Mäßigung und Zurückhaltung bei politischer Betätigung 211

III. Die Versetzung von politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand 217

1. Formelle Voraussetzungen 217

a) Zuständigkeit 217

aa) im Bund 218

bb) in den Ländern 224

b) Anhörungspflicht 225

c) Form der Entscheidung und Begründungszwang 237

d) Unabhängigkeit von der Möglichkeit anderer Verwendung 246

e) Besonderheiten bei den politischen Beamten auf Probe 246

2. Materiellrechtliche Voraussetzungen 247

a) Beeinträchtigung der Eignung 247

aa) Allgemein 247

bb) Unbestimmter Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum und Ermessensentscheidung 247

cc) Aufzählung von Gründen für die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand 253

dd) Abgrenzung zwischen eignungsbezogenen Imponderabilien und rechtswidrigen Versetzungsgründen 258

b) Milderes Mittel (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) 260

c) Verlangen des politischen Beamten nach Zurruhesetzung 266

d) Kollisionsprobleme zwischen den an der Versetzungsentscheidung beteiligten Organen 268

e) Disqualifizierung durch Versetzung in den einstweiligen Ruhestand 269

f) Statistisches Material über die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand 270

Seite

IV. Die Stellung des politischen Beamten nach Versetzung in den einstweiligen Ruhestand 271

1. Funktion und Status des politischen Beamten im einstweiligen Ruhestand 271

2. Die Versorgungsbezüge 273

a) Im Bund 273

b) In den Ländern 274

c) Kritik an der Versorgungsregelung 276

3. Das Verfahren der Reaktivierung 279

D. Der Umfang der Einrichtung des politischen Beamten 280

I. Im Bund 280

1. Die Erforderlichkeit des Status eines politischen Beamten für die einzelnen dazugehörigen Beamtengruppen 280

a) Staatssekretäre (§ 36 Abs. 1 Nr. 1 BBG) 280

b) Ministerialdirektoren (§ 36 Abs. 1 Nr. 1 BBG) 286

aa) Der Ministerialdirektor im Bundespräsidialamt 292

bb) Die Ministerialdirektoren im Bundeskanzleramt 293

cc) Im Auswärtigen Amt (AA) 298

dd) Im Bundesministerium des Innern 303

ee) Im Bundesministerium der Justiz 306

ff) Im Bundesministerium der Finanzen 307

gg) Im Bundesministerium für Wirtschaft 309

hh) Im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 312

ii) Im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 315

jj) Im Bundesministerium der Verteidigung 317

kk) Im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit 321

ll) Im Bundesministerium für Verkehr 322

mm) Im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 323

Seite

nn) Im Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen 324

oo) Im Bundesministerium für Forschung und Technologie 326

pp) Im Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen 328

qq) Im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft 329

rr) Im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit 329

ss) Ergebnis 331

c) Sonstige Beamte des höheren Dienstes im Auswärtigen Dienst von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts (§ 36 Abs. 1 Nr. 2 BBG) 334

d) Beamte des höheren Dienstes des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts (§ 36 Abs. 1 Nr. 3 BBG) 338

e) Der Bundespressechef und dessen Vertreter (§ 36 Abs. 1 Nr. 4 BBG) 339

f) Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof und der Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht (§ 36 Abs. 1 Nr. 5 BBG) 342

aa) Der Generalbundesanwalt 342

bb) Der Oberbundesanwalt 347

g) Ergebnis 348

2. Die Erforderlichkeit einer stellenweisen Erweiterung der Institution 349

II. In den Ländern 354

1. Die Erforderlichkeit des Status eines politischen Beamten für die einzelnen dazugehörigen Beamtengruppen 354

a) Die Chefs der Staatskanzleien und die ständigen Vertreter der Minister 355

b) Der Leiter der Protokoll- und Auslandsabteilung der Senatskanzlei in Berlin, Senatsdirektoren in Bremen, die nicht ständige Vertreter der Senatoren sind 357

c) Die Regierungspräsidenten 359

Seite

d) Die Landräte in Rheinland-Pfalz und im Saarland 360

e) Die Polizeipräsidenten, der Landespolizeipräsident im Saarland, die Polizeidirektoren in Hessen und Rheinland-Pfalz 362

f) Die Generalstaatsanwälte und die Oberstaatsanwälte in Hessen als Behördenleiter 362

g) Die Leiter der Verfassungsschutzämter 363

h) Die Direktoren bei der Bürgerschaft in Bremen und beim Landtag des Saarlandes 363

i) Die leitenden Pressebeamten und Regierungssprecher 364

j) Der Generalsekretär der Ständigen Konferenz der Kultusminister 366

k) Der Leiter der Landeszentrale für politische Bildung in Hessen 368

l) Die Bevollmächtigten beim Bund 369

m) Die persönlichen Referenten bei den Landesregierungen in Hessen und Rheinland-Pfalz 370

n) Ergebnis 371

2. Die Erforderlichkeit einer stellenweisen Erweiterung der Institution 372

a) Die Abteilungsleiter in den Ministerien 372

b) Mitglieder in Planungsstäben und Beamte der Staatskanzlei von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts 372

c) Die kommunalen Wahlbeamten 372

d) Ergebnis 375

E. Nachprüfbarkeit 375

I. Die Nachprüfbarkeit der Versetzungsentscheidung 375

1. Die Rechtsnatur der Entscheidung 375

2. Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten 378

II. Die Nachprüfbarkeit des Umfangs der Einrichtung 378

F. Anhang: Die "Stellenenthebung aus dienstlichen Gründen" im Europäischen Dienstrecht 378

Seite

Teil III: Die Zweckmäßigkeit der Einrichtung des politischen Beamten 381

A. Die Zweckmäßigkeit der Einrichtung in der Ministerialorganisation des Bundes nach Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre 381

I. Die Motivation für die Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre 381

II. Die Verfassungsmäßigkeit der Einrichtung der Parlamentarischen Staatssekretäre 388

III. Aufgabenabgrenzung und Kollisionsprobleme zwischen beamtetem und Parlamentarischem Staatssekretär 395

1. Allgemein 395

2. Die einzelnen Regelungen 397

a) Motivations- und verfassungskonforme Regelungen 397

b) Abweichende Regelungen 401

3. Ergebnis 408

B. Die Zweckmäßigkeit der Einrichtung in den Ländern 410

I. Die Zweckmäßigkeit der Einrichtung in den Ländern im Vergleich zu den Bundesländern ohne politische Beamte 410

II. Die Zweckmäßigkeit der Einrichtung in den Ländern im Hinblick auf eine Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre 420

C. Alternative Organisationsformen der Verwaltungsspitze und ihre Zweckmäßigkeit im Vergleich zur heutigen Regelung 422

I. Gestaltungsmöglichkeiten unter Beibehaltung eines permanenten Berufsbeamtentums 423

1. Minister - Staatsminister - politische Beamte 423

2. Erweiterte politische Führung - permanentes Beamtentum 426

a) Anlehnung an das britische Modell 426

b) Das Kabinett des Ministers 430

Seite

II. Gestaltungsmöglichkeiten unter Beseitigung eines permanenten Berufsbeamtentums 432
1. Reines Beutesystem 432
2. Eingeschränktes Beutesystem 436

Schlußbetrachtung 439

Schrifttumsverzeichnis

Abraham	Reichsministergesetz, Berlin 1930
Adam	Das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. In: Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 31, Bonn 1971
Albrecht	Neues Staatsrecht. In: Neugestaltung von Recht und Wirtschaft, herausgegeben von C. Schaeffer, Heft 13, 1. Teil, 3. Aufl., Leipzig 1934
Ambrosius-Schütz-Ulland	Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Band 16 I und II, dargestellt am Beamtengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen mit eingehender Behandlung der Beamtengesetze des Bundes und der anderen Länder, Opladen 1968
Anders	Bundesbeamtengesetz, Textausgabe mit Erläuterungen und Sachregister, Stuttgart und Köln 1953
Anders	Zur Kritik am Bundesbeamtengesetz, DÖV 1953,453
Anders	Zur Problematik der Institution der politischen Beamten, DÖV 1964,109
Anders	Erwiderung, DÖV 1964,295
Anders	Erwiderung, DÖV 1964,332
Anders	Zur Problematik der Institution der politischen Beamten, DÖV 1967,611
Anschütz	Urteilsanmerkung, JW 1927,2692
Anschütz	Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl., Berlin 1933
Antoniolli-Egger	Österreich. Vergleichende Untersuchung mit dem Dienstrecht der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten 1971/72
Arndt, Adolf	Die Zurdispositionsstellung der Beamten und die Verfassung, DJZ 1899,445

Arndt, Adolf	Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901 (zit.: Staatsrecht)
Arndt, Adolf	Das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873, 2. Aufl., Berlin und Leipzig 1922 (zit.: Reichsbeamtengesetz)
Arndt, Adolf (jun.)	Muß der Beamte seine Zugehörigkeit zu einer politischen Partei offenbaren?, JZ 1956,80
Arndt, Adolf (jun.)	Das Recht des Beamten auf Mitgliedschaft und Tätigkeit in einer demokratischen Partei, DDB 1956,3
Arndt, Claus	Zur Reform der Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs, Der Staat, 9. Band 1970, 501
Attenberger/ Eiden-Jaegers	Das Bundesministerium für Gesundheitswesen. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 14, Frankfurt am Main-Bonn 1968
Baade, Hans W.	Die verfassungsrechtliche Stellung und das Führungsinstrumentarium des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika. Teil II. Bericht. Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung. Anlagenband, S. 205 ff. Vorgelegt von der durch die Bundesregierung am 25.9.1968 beschlossenen Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn 1969
Bachmann	Das Bundeskanzleramt. Die Staatskanzlei: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 34, Berlin 1967, S. 161
Bachof	Der Rechtsweg für Ansprüche aus dem Beamtenverhältnis, DÖV 1951,477
Bachof	Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht, JZ 1955,97
Bachof	Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE Band 4-12), JZ 1962,745

Badura	Regierung. Evangelisches Staatslexikon, Sp. 1835, Stuttgart und Berlin 1966
Baer	Diskussionsbeitrag. Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 37, S. 31 f., 33; Berlin 1968
Baring	Der Beamte zwischen gestern und morgen. 1958.Herausgegeben von den Landesverbänden Rheinland-Pfalz und Saar im Deutschen Beamtenbund
Behnke	Bundesdisziplinarordnung. Kommentar. Neu bearb. v. E.-W. Amelung u.a., 2. Aufl. Stuttgart 1970
Behr	Politische Beamte. Hanseatische Rechts- und Gerichtszeitschrift 1924, Sp. 13
Behrendt	Das Bundeskanzleramt. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, Frankfurt am Main-Bonn 1967
Belan	Das Recht des Bundespräsidenten zur Ernennung von Bundesbeamten und Bundesrichtern, DÖV 1951,339
Benda	Erläuterungen zum Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre. In: Das Deutsche Beamtenrecht, Loseblattsammlung; Baden-Baden 1949 ff. I H 51a, S. 3.
Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes, vorgelegt dem Bundesminister des Auswärtigen. Bonn 1971	
Bernet	Der politische Beamte, Die Polizei 1970, 350
Bieberstein, Fritz, Frhr.Marschall von	Die Verantwortlichkeit der Reichsminister. In: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. v. Anschütz-Thoma, Bd. I, Tübingen 1930, S. 520 (zugleich: Das öffentliche Recht der Gegenwart, Band 28)
Biederbick-Reckten-wald	Das Bundesministerium der Justiz. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 13, Frankfurt am Main-Bonn 1967

Bilfinger	Das Reichsstatthaltergesetz, DJZ Bd. 38 (1933) Sp. 581
Bismarck, Otto, Fürst von	Gedanken und Erinnerungen, Bd. II, Stuttgart 1898, Bd. III, Stuttgart 1919
Bismarck, Otto, Fürst von	Die gesammelten Werke, Bd. 14, Briefe, 1. 1822-1861, 2. 1862-1898, hrsg. v. W. Windelband u. W. Frauendienst, Berlin 1933
v. Bitter	Handwörterbuch der Preuß. Verwaltung, 3. Aufl., Bd. 2, Berlin und Leipzig 1928
Bochalli	Bundesbeamtengesetz, 2. Aufl., München und Berlin 1958 (zit.: Bundesbeamtengesetz)
Bochalli	Landesbeamtengesetz von Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München 1963, (zit.: Landesbeamtengesetz)
Bochalli	Grundriß des deutschen Beamtenrechts, Köln-Berlin-Bonn-München 1965 (zit.: Grundriß)
Böckenförde, Ernst-Wolfgang	Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 18, Berlin 1964 (zit.: Organisationsgewalt)
Böckenförde, Ernst-Wolfgang	Die Eingliederung der Streitkräfte in die demokratisch-parlamentarische Verfassungsordnung und die Vertretung des Bundesverteidigungsministers in der militärischen Befehlsgewalt (Befehls- und Kommandogewalt), In: Stellvertretung im Oberbefehl, Veröffentlichungen der Hochschule für politische Wissenschaften, München, München 1966, S. 45 (zit.: Stellvertretung im Oberbefehl)
Böckenförde, Ernst-Wolfgang	Diskussionsbeitrag. Öffentlicher Dienst und politischer Bereich. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 37, S.142, Berlin 1968 (zit.: Diskussionsbeitrag)

Böckenförde, Ernst-Wolfgang	Schriftliche Bemerkungen aus verfassungsrechtlicher und verfassungspraktischer Sicht (zum Vortrag von Frido Wagener: Die Organisation der Führung in Ministerien). In: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 48, S. 65, Berlin 1972 (zit. Schriftliche Bemerkungen)
Böttcher	Die politische Treupflicht der Beamten und Soldaten und die Grundrechte der Kommunikation, Berlin 1967
Bollmann	Das Staatsrecht der Freien Hansestädte Bremen und Lübeck. In: Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XXVII, Tübingen 1914
Bracher	Die deutsche Diktatur. Entstehung, Struktur, Folgen des Nationalsozialismus, Berlin 1969
Brand	Das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873, Berlin 1902 (zit. Reichsbeamtengesetz)
Brand	Das Beamtenrecht. - Die Rechtsverhältnisse der preußischen unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten, 1. Aufl. Berlin 1914 (zit.: Beamtenrecht 1914)
Brand	Pension. v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Bd. III Tübingen 1914, S. 53
Brand	Wartegeld. v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, Bd. III, 2. Aufl. Tübingen 1914, S. 874
Brand	Das Beamtenrecht, 3. Aufl., Berlin 1928 (zit.: Beamtenrecht)
Brand	Die preußischen Disziplinargesetze, Kommentar, Berlin 1929 (zit. Preuß. Disziplinargesetze)
Brand	Gesetze über die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten - Reichsbeamtengesetz, Hinterbliebenenfürsorgegesetz, Unfallfürsorgegesetz -, 3. Aufl. Berlin 1929 (zit. Rechtsverhältnisse)

Brand	Artikel 128 - 131. Rechte und Pflichten der Beamten. In: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Kommentar zum 2. Teil der Reichsverfassung, 2. Bd., Art. 118-142, S. 210, hrsg. v. Hans Carl Nipperdey, Berlin 1930 (zit.: Brand-Nipperdey)
Brand	Beamtenrecht. In: M.v.Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen, Bd. VIII, Berlin 1930 (zit. Brand-v. Brauchitsch)
Brand	Die preußischen Dienststrafordnungen vom 27. Januar 1932, 2. Aufl. Berlin 1932 (zit.: Dienststrafordnungen)
Brand	Das Deutsche Beamtengesetz (DBG), 4. Aufl. Berlin 1942, (zit.: DBG)
Brecht, Arnold	Welche Änderungen im deutschen Beamtenwesen sind erwünscht und zugleich mit der in Art. 33 des Grundgesetzes vorgeschriebenen "Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums" vereinbar? - Referat - In: Neues Beamtentum, Beiträge zur Neuordnung des öffentlichen Dienstes, Frankfurt/Main, 1951, S. 5
Bredt	Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924
Breithaupt	Empfiehlt sich eine Ergänzung des § 8 BBG hinsichtlich der politischen Beamten? - Bemerkungen zum Aufsatz Anders in DÖV 1964,109 ff. -, DÖV 1964,331
Brinkers	Die Parlamentarischen Staatssekretäre, Bundeswehrverwaltung 1967, 121.
Brückner	Das Recht der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, Bonn-Bad Godesberg 1971
Bülau	Die Behörden in Staat und Gemeinde. Beiträge zur Verwaltungspolitik, Leipzig 1836

Burhenne (Hrsg)	Recht und Organisation der Parlamente. Herausgegeben im Auftrage der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft von Wolfgang Burhenne, Bielefeld 1958, Loseblattsammlung, Stand: April 1972
van Calker	Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen. In: Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XIX, Tübingen 1913
Carstens	Politische Führung, Erfahrungen im Dienst der Bundesregierung, Stuttgart 1971
Carstens	Gefahr für den Kanzler. In Bonn fehlen Voraussetzungen für das englische Beispiel, Deutsche Zeitung v. 24.9. 1971, Nr. 39, S. 5
Cornelius-Gester-Woschech	Die Meinungsfreiheit der Beamten, Düsseldorf 1964
Corsing	Der Preußische Staat und seine politischen Beamten, DJZ 1928, Sp. 770
Crisolli-Schwarz	Hessisches Beamtengesetz, Kommentar, Neuwied-Berlin 1972
Dambitsch	Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1910
Damme	Die wohlerworbenen Beamtenrechte und das Altersgrenzengesetz, PrVerwBl. 42 (1921) S. 421
Daniels	Die wohlerworbenen Rechte der Beamten in Theorie und Praxis, Mannheim-Berlin-Leipzig 1932
Daniels	Pflichten und Rechte der Beamten, HdbDStR II § 64
Deutmann	Beamtenverhältnis und politische Freiheit, Erlangen 1927
Dichgans	Wollen wir überhaupt noch ein Beamtentum, das sich von Angestellten und Arbeitern unterscheidet?, Der Beamtenbund Nr. 4/1969, S. 7
Dicke	Radikale im öffentlichen Dienst. In: ZBR 1973,1

Dietrich	Erläuterungen zum Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre. In: Das Deutsche Bundesrecht, Loseblattsammlung, Baden-Baden 1959 ff. I H 51a, S. 5
Distel-Selge	Bundesbeamtengesetz, Kommentar, Köln-Deutz 1954
v. Doemming-Füsslein-Matz	Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR NF (1951) Bd. 1
Dorn	Keine Lösung auf Dauer. Was wird aus Bonns Parlamentarischen Staatssekretären?, Pladoyer für eine Aufwertung der Ministergehilfen. Deutsche Zeitung, Christ und Welt, 1971, Nr. 39 v. 24.9.1971, S. 5
Drews	Grundzüge einer Verwaltungsreform, Berlin 1919
Drews-Wacke	Allgemeines Polizeirecht, 7. Aufl. Berlin-Köln-München-Bonn 1961
Droysen, Johann Gustav	Briefwechsel, Hrsg. v. Rudolf Hübner, Bd, 2, Stuttgart, Berlin u. Leipzig 1929
Dürig	Aktuelle institutionelle Sorgen zur Spitzengliederung der Bundeswehr. In: Stellvertretung im Oberbefehl, Veröffentlichungen der Hochschule für Politische Wissenschaften München, München 1966, S. 19
Duppré	Erprobte Arbeitsmethoden. Die Staatskanzlei: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 34, Berlin 1967, S. 71
Duppré	Der leitende Beamte und die politische Spitze des Amtes. In: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 37, Berlin 1968, S. 14
Duppré	Eröffnung. In: Funktionsgerechte Verwaltung im Wandel der Industriegesellschaft, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 43, Berlin 1969, S. 11

Dyroff	Bayrisches Verwaltungsgerichtsgesetz, 5. Aufl. 1917, Neudruck Ansbach 1928
Ebert	Das Recht des öffentlichen Dienstes. Ein Handbuch für die Personalvertretung und die Personalvertretungspraxis, Berlin 1965
Eckardt	Alte Marotten bei Vater Staat. Ist der Berufsbeamte mit seinen Sonderrechten überholt?, Die Zeit 1969, Nr. 2, v. 10.1.1969, S. 28
Ehmke	Grundgesetz und politisches Handeln, Der Monat, 19. Jahrgang, Heft Nr. 229, Berlin 1967, S. 25
Ehrhardt	Hat der Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung Befehlsgewalt über die Streitkräfte?, NZfW 1970,41
Ellwein	Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Köln und Opladen 1965
Eppstein/Bornhak	Bismarcks Staatsrecht. Die Stellungnahme des Fürsten Otto von Bismarck zu den wichtigsten Fragen des Deutschen und Preußischen Staatsrechts, 2. Aufl. Berlin 1923
Ernsthausen	Erinnerungen eines Preußischen Beamten, Bielefeld und Leipzig 1894
Erster Bericht	... zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, mit Anlagenband. Vorgelegt von der durch die Bundesregierung am 25.9. 1968 beschlossenen Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern (zit.: Erster Bericht zur Reform der Struktur)
Erythropel	Bedeutung und Tragweite des § 3 der Preuß. WartegeldV, DJZ 1928, Sp. 649
Eschenburg	Staatsautorität und Gruppenegoismus, Düsseldorf 1955
Eschenburg	Staat und Gesellschaft in Deutschland, Stuttgart 1956
Eschenburg	Wozu Zweitminister?, Antwort auf einen Vorschlag Adenauers, Die Zeit vom 3.10.1957 (Nr. 40), S. 1

Eschenburg	Ämterpatronage, Stuttgart 1961
Eschenburg	Die Fehlkonstruktion im Kanzleramt. Westricks Ernennung zum Kanzleiminister - eine Politik des "Als - Ob", Die Zeit, Nr. 26, vom 26.6.1964, S. 2
Eschenburg	Staatsminister taugen nicht für Bonn, Die Zeit, Nr. 3, vom 18.1.1963, S. 4
Eschenburg	Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, Band I: Institutionelle Sorgen in der Bundesrepublik, 2. Aufl. München 1967 Band II: Kritische Betrachtungen 1961-1965, München 1966
Eschenburg	Zween Herren dienen?, Für und Wider um das Amt des Staatsministers, Die Zeit, Nr. 31, vom 29. Juli 1966, S. 4
Eschenburg	Politische Beamte oder beamtete Politiker?, Fragwürdige Varianten zum alten Typ des Staatssekretärs, Die Zeit, Nr. 13, vom 31.3.1967, S. 4
Eschenburg	Proporz im Kanzleramt?, Kiesingers fragwürdiger Wunsch nach politischen Beamten. - Die Personalpolitik muß zentralisiert werden, Die Zeit, Nr. 35 vom 1.9.1967, S. 9
Eschenburg	Schlechtes Beispiel. Was darf Staatsminister Ehmke?, Die Zeit, Nr. 22 vom 31.5.1968, S. 6
Eschenburg	Verordneter Kompetenz-Dschungel. Parlamentarische Staatssekretäre in den Ländern, Die Zeit, Nr. 42 vom 18.10.1968, S. 5
Eschenburg	Was darf der Präsident?, Sein Auftrag erschöpft sich nicht in Repräsentation, Die Zeit Nr. 10, vom 7.3.1969, S. 3
Eschenburg	Auf Lebenszeit. Der beamtete Politiker, Die Zeit, Nr. 24 vom 13.6. 1969, S. 10

Euler	Europäisches Beamtenstatut, 2. Teilband, Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 4 b, Köln-Berlin-Bonn-München 1966
Evers	Beamter und Politik. In: Festgabe für Heinrich Herrfahrdt zum 70. Geburtstag (Herausgegeben von Erich Schwinge) Marburg 1961, S. 19 ff.
Ewald	Der Hamburgische Senatssyndicus. Abhandlungen aus dem Seminar für Öffentliches Recht der Universität Hamburg, Heft 43, Hamburg 1954
Eyermann/Fröhler	Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 5. Aufl. München 1971
Falkenberg	Die Beamten und die Politik, Beamtenjahrbuch 1917,165
Faude-Fritz	Das Bundesministerium des Innern. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, Frankfurt/Main und Bonn 1966
Fees	Die Beamten und die Zukunft. Gedanken und Berichte über die 12. beamtenpolitische Tagung des Deutschen Beamtenbundes auf der Bühler Höhe über "Moderne Mittel des Verwaltungshandelns", ZBR 1970,51
Fees	Inwieweit kann die Maßnahme nach § 36 BBG der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich sein?, ZBR 1956,203
Fehlig	Die Rechtsstellung des Staatssekretärs im deutschen Staatsrecht, Diss. Würzburg 1969
Fessler	Die Entwicklung des sächsischen Staatsdienerrechts im 19. Jahrundert, Berlin und Leipzig 1910
Finger	Das Staatsrecht des Deutschen Reichs der Verfassung vom 11. August 1919, Stuttgart 1923
Fischbach	Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen. In: Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XXVI, Tübingen 1914

Fischbach	Das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873, in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 1907 mit allen Änderungen und Ergänzungen, Berlin und Leipzig 1930 (zit.: Reichsbeamtengesetz)
Fischbach	Deutsches Beamtengesetz, 2. Aufl. Berlin 1940 (zit.: DBG)
Fischbach	Zur Neugestaltung des Beamtenrechts, DÖV 1951,453
Fischbach	Korreferat. Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages in Stuttgart 1951, Tübingen 1952 - S. D 33
Fischbach	Das Landesbeamtengesetz von Berlin, Berlin-Köln 1954 (unter Mitarbeit von Erich Knüppel) (zit.: Landesbeamtengesetz Berlin)
Fischbach/Knüppel	Das Landesbeamtengesetz von Berlin, Nachtrag auf Grund des Gesetzes vom 2. Dezember 1954, Berlin-Köln 1956 (zit.: Nachtrag)
Fischbach	Bundesbeamtengesetz, in der Fassung des Gesetzes vom 1.10.1961; 1. Halbband, 3. Aufl. Köln-Berlin-Bonn-München 1964 (zit.: BBG)
Fonk	Die Behörde des Regierungspräsidenten. Funktionen - Zuständigkeiten - Organisationen. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 36, Berlin 1967
Forsthoff	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, Allgemeiner Teil, 9. Aufl. München und Berlin 1966
Fränkel	Die Arbeitsweise der Bundesanwaltschaft, DRiZ 1960,353
v. Freytagh-Loringhoven	Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924
Friauf	Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, AöR 88 (1963), 257

Friauf	unter Mitarbeit von Bodo Stephan. Die verfassungsrechtliche Problematik einer politischen Ziel- und Mittelplanung der Bundesregierung im Hinblick auf ihr Verhältnis zum Deutschen Bundestag. Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlagenband, S. 607 ff. Vorgelegt von der durch die Bundesregierung am 25.9.1968 beschlossenen Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn 1969
Friedrich, C.J.	Bericht zum System des nordamerikanischen Beamtenrechts. Stellung und Aufgaben des öffentlichen Dienstes in den Vereinigten Staaten von Amerika (unveröffentlichtes Gutachten, o.J.)
Friedrich, C.J.	Recht und System des öffentlichen Dienstes in den Vereinigten Staaten (unveröffentlichtes Gutachten, o.J.)
Fromme	Sie sitzen auf der Regierungsbank. Die parlamentarischen Staatssekretäre: Der Exekutive näher als dem Parlament, FAZ Nr. 163, vom 18.7.1967, S. 8
Fromme	Entlastung oder Konkurrenz?, FAZ Nr. 9 vom 11.1.1967, S. 1
Fromme	Unterbundeskanzler Ehmke?, FAZ Nr. 235 vom 10.10.1969, S. 2
Fromme	Die parlamentarischen Staatssekretäre. - Entwicklung in der 6. Wahlperiode - (Ende der Berichtszeit: 28.2.1970), Zeitschrift für Parlamentsfragen 1970, S. 53 ff.
Fromme	Unabhängigkeit des Beamten oder "Beutesystem"?, Der deutsche Juristentag beschäftigt sich mit dem Beamtenrecht, FAZ Nr. 219 vom 22.9.1970, S. 2
Frowein	Die politische Betätigung des Beamten, Tübingen 1967
Geck-Sroka	Der politisch engagierte Beamte, JuS 1970,347

Geffers	Die politischen Beamten, DVBl. 1955, 658
Genscher, u.a.	Der öffentliche Dienst am Scheideweg, Bonn-Bad Godesberg 1972
Gerber	Vom Begriff und Wesen des Beamtentums, AöR 57 (1930) 1
Gerber	Parlamentarische Staatssekretäre?, Eine kritische Bemerkung zu den Verfassungsentwürfen für Baden-Württemberg, DÖV 1953,70
Gerlach, Hellmut von	Von rechts nach links, Zürich 1937
Giese	Das Berufsbeamtentum im deutschen Volksstaat, Berlin 1929
Giese	Die politischen Rechte der Beamten, Vortrag, Berichtet von Friedrich, JW 1930,1168
Giese-Schunck	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 8. Aufl. Frankfurt/Main 1970
Gillessen	Ministerhilfe oder Kontre-Kapitän? - Was von der Einrichtung der parlamentarischen Staatssekretäre zu halten ist, FAZ Nr. 293 vom 17.12.1966, S. 2
Gneist	Verwaltung, Justiz, Rechtsweg. - Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreisordnungen in Preußen, Berlin 1869
Gönner, Nicolaus Thaddäus	Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet, Landshut 1808
Görg	Kommunales Dienstrecht, Handbuch der komm. Wissenschaft und Praxis, Bd. II, S. 44
Görg	Die kommunalen Wahlbeamten, ZBR 1958, 65
Görg	Anmerkung (zu BVerfG ZBR 1958,101 = BVerfGE 7,155), ZBR 1958,104

Göz	Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, In: Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. II, Tübingen 1908
Goldberg	Die politischen Beamten im deutschen Rechte, insbesondere im Reiche, in Preußen und Sachsen, Dresden 1932
Grabendorff	Diskussionsbeitrag, Verh. 39. DJT (1952) D, S. 112, 159
Grabendorff	Die Berücksichtigung der "hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums". Zur Frage der Auslegung des Art. 33 Abs. 5 GG, BayBZ 1952,1
Grabendorff	Zum Bundesbeamtengesetz, DÖV 1953,722
Grabendorff	Ist die Frage nach der Parteizugehörigkeit eines Beamten zulässig?, ZBR 1955,48
Grabendorff	Kritische Bemerkungen zum Regierungsentwurf des Ersten Beamtenrechtsrahmengesetzes, ZBR 1956,12
Grabendorff	Bundesbeamtengesetz, 2. Aufl. München 1958 (zit.: Bundesbeamtengesetz)
Grabendorff	Buchbesprechung, ZBR 1958,151
Grabendorff/Arend	Landesbeamtengesetz Rheinland-Pfalz, 2. Aufl., Siegburg 1967 ff.
Grewe	Referat. Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages in Stuttgart 1951, S. D 3, Tübingen 1952
Grewe	Spiel der Kräfte in der Weltpolitik. Theorie und Praxis der internationalen Beziehungen, Düsseldorf und Wien 1970
Güde	Das Weisungsrecht des früheren Reichsjustizministers gegenüber dem früheren Oberreichsanwalt, DRiZ 1958,4
Hahn	Das Landesbeamtengesetz von Baden-Württemberg, ZBR 1962,346
Hamann	Anmerkung (zu VGH Kassel, Urt. v. 13.5.1956, NJW 1956,1940), NJW 1956, 1940

Hamann-Lenz	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. Aufl. Neuwied und Berlin 1970
Hamburger	Die Kanalrebellen und ihre Vorläufer. Der Beamte, 3. Jahrgang, 1931, 13
Hamel	Glaubens- und Gewissensfreiheit, Die Grundrechte, hrsg. v. Bettermann-Nipperdey-Scheuner, 4. Band, 1. Halbband: Grundrechte und institutionelle Garantien, Berlin 1960, S. 37
Hartleb	Die Frage nach der Parteizugehörigkeit im öffentlichen Dienst, München 1968
Hartleb	Die Frage nach der Parteizugehörigkeit im öffentlichen Dienst, ZBR 1970, 179
Hartmann-Janssen	Zum neuen Bayerischen Beamtengesetz, ZBR 1960,253
Hartung	Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung, Dritter Teil: Zur Geschichte des Beamtentums im 19. und 20. Jahrhundert. Abhandlungen der Deutschen Akademie der Wissenschaften zu Berlin, Jahrgang 1945/46 Philosophisch-historische Klasse Nr. 8, Berlin 1948
Haubrichs	Zur Problematik des "politischen Beamten", ZBR 1964,136
Heffter	Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht, 1. Lieferung, Berlin 1829
Helfritz	Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preußen seit Inkrafttreten der neuen Verfassung, JöR XIV (1926), S. 232
Helfritz	Grundzüge des Beamtenrechts, Berlin 1929
Heller	Das Berufsbeamtentum in der deutschen Demokratie, "Neue Rundschau", 41. Jahrgg. der Freien Bühne, Bd. II, S. 729

Hertz-Eichenrode	Hilfsminister oder Ministergehilfen?, Die Welt, Nr. 248, vom 24.10.1969, S. 2
Herzfeld	Johannes von Miquel. Sein Anteil am Ausbau des Deutschen Reiches bis zur Jahrhundertwende, Band II: Konservative Wendung und staatsmännisches Wirkungen 1884 - 1901, Detmold 1938
Herzog	Der parlamentarische Staatssekretär nach bayerischem Verfassungsrecht, BayVerwBlätter 1969,225
Herzog	Wissenschaftliche Entwicklung und technischer Fortschritt im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung. In: Funktionsgerechte Verwaltung im Wandel der Industriegesellschaft, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 43, 1969, S. 17 ff.
Herzog	Die Stellung der Parlamentarischen Staatssekretäre im Falle der Bundestagsauflösung, Speyer 1972
von der Heydte	Zur Problematik des Art. 65 a des Grundgesetzes. In: Stellvertretung im Oberbefehl. Veröffentlichungen der Hochschule für Politische Wissenschaften München, München 1966, S. 35
Heyland	Deutsches Beamtenrecht - eine systematische Darstellung -, Berlin 1938
Heyland	Das Berufsbeamtentum im neuen demokratischen deutschen Staat, Berlin 1949
Heyland-Geffers	Das Recht der Beamten, Braunschweig 1951
Hildebrandt-Demmler-Bachmann	Kommentar zum Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Loseblattausgabe, Berlin 1963 ff.
Hinrichs	Parlamentarische Staatssekretäre. Modell und Wirklichkeit, Aus Politik und Zeitgeschichte 1971,17, S. 14
Hintze	Der Beamtenstand. Unveränderter fotomechanischer Nachdruck aus: Vorträge der Gehe-Stiftung zu Dresden, Band III, Leipzig 1911, S. 93-170, Darmstadt 1963

Hintze	Die Hohenzollern und ihr Werk. Fünfhundert Jahre vaterländischer Geschichte, Berlin 1915
v. Hippel, Mila	Gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern durch Stellenausschreibung. Schriftenreihe des Deutschen Beamtenbundes, Herausgegeben von der Bundesleitung, Heft 56, Bonn-Bad Godesberg 1972
v. Hippel, Mila	Verlangt der gleiche Zugang zu den öffentlichen Ämtern die Stellenausschreibung?, DVBl. 1972,12
Hönes	Beamte als Verfassungsfeinde?, Zum Problem der "Radikalen im öffentlichen Dienst", DÖD 1972,221
Holtz	Handbuch des Europäischen Dienstrechts, Baden-Baden 1964
Honnacker/Grimm	Geschäftsordnung der Bundesregierung, Kommentar, München 1969
Hopf	Die Beamten und die politische Führung. In: Die Beamten und die Öffentlichkeit. Schriftenreihe des Deutschen Beamtenbundes, Heft 45, S. 25, Bad Godesberg, 1968
Hopf	Beamteter und parlamentarischer Staatssekretär. In: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 37, S. 129, Berlin 1968
Horn	Der Kampf um den Bau des Mittellandkanals. Eine politologische Untersuchung über die Rolle eines wirtschaftlichen Interessenverbandes im Preußen Wilhelm II, Köln und Opladen 1964
Huber, Ernst Rudolf	Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. Aufl. Hamburg 1937
Huber, Ernst Rudolf	Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Band 1: Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850, Stuttgart 1961

Huber, Ernst Rudolf	Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I: Reform und Restauration 1789 bis 1830, 2. Aufl. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967; Bd. II: Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850, 2. Aufl. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1968; Bd.III: Bismarck und das Reich, Stuttgart 1963; Bd. IV: Struktur und Krisen des Kaiserreichs, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1969
Hubrich	Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin, Berlin 1899
Hubrich	Parlamentarische Immunität und Beamtendisziplin. Ein Beitrag zur rechtlichen Beleuchtung der Beamtenmaßregelung in Preußen, Berlin 1901
Jadesohn/Potthoff	Rechtsprechung zum Beamtenrecht 1914-1926, Berlin 1928
Jellinek, Walter	Verwaltungsrecht, 3. Aufl. Berlin 1931 (Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft, Bd. XXV)
Jennings	The British Constitution, Cambridge 1962
Jeukens	Recht und System des öffentlichen Dienstes in den Niederlanden, 1972 (unveröffentlichtes Gutachten)
Johnson, Nevil	Stellung und Führungsinstrumentarium der Regierung in Großbritannien. Bericht. Erster Bericht zur Reform der Struktur der Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlagenband, S. 133. Vorgelegt von der durch die Bundesregierung am 25.9.1968 beschlossenen Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn 1969
Ipsen	Gleichheit. Die Grundrechte, Hrsg. v. Neumann-Nipperdey-Scheuner, 2. Band: Die Freiheitsrechte in Deutschland, Berlin 1954, S. 111

Jüsgen	Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums als Grundlage der Beamtengesetzgebung, DÖV 1951,474
Juncker	Ist die Institution des Berufsbeamtentums durch die Rechtsentwicklung gefährdet?, ZBR 1967,65
Juncker/Barth	Beamtenrecht im Saarland, Band II, Saarlouis 1967 ff. (Loseblattsammlung)
Kanngießer	Das Recht der Deutschen Reichs-Beamten, Berlin 1874
Kaps/Küffner	Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 18, Bonn 1969
Kaufmann, Otto, K.-Lobsinger	Länderbericht Schweiz über den öffentlichen Dienst, zuhänden des Bundesministeriums des Innern der Bundesrepublik Deutschland und des Instituts für öffentliches Recht der Universität Freiburg i.Br., Lausanne und Bern, Dezember 1971
Kellner	Zum Beurteilungsspielraum, DÖV 1962, 572
Kern	Die beamtenrechtliche Stellung der Staatsanwälte, DRiZ 1951,119
Kirchner	Das Weisungsrecht des Reichsjustizministers gegenüber dem Oberreichsanwalt, DRiZ 1958,108
Klein, Franz	Das Bundesministerium der Finanzen. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 3. Aufl. Bonn 1970
Klein, Franz	Grundgesetz und Parlamentarische Staatssekretäre (Staatsminister), DVBl. 1965,862
Klein, Peter-Jörg	Das Berufsbild des Planers in der öffentlichen Verwaltung. - Ein Beitrag zum Selbstverständnis des modernen Verwaltungsmannes - (Schriften zur Verwaltungslehre, Heft 9), Köln-Berlin-Bonn-München 1971

Kleindinst	Diskussionsbeitrag. Der Deutsche Beamte heute, Baden-Baden 1959, S. 29
Kleinknecht	Strafprozeßordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen, Kommentar, 30. Aufl. München 1971
Kluge-Krüger	Verfassung und Verwaltung im Dritten Reich (Reichsbürgerkunde), Berlin 1937
Knöpfle	Tätigkeitssphäre und Organisationsstrukturen. In: Die Staatskanzlei: Aufgaben, Organisationen und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 34, Berlin 1967, S. 39
Knöpfle	Diskussionsbeitrag in der Aussprache zu dem Vortrag von Volkmar Hopf, Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 37, S. 145
Koehler/Jansen (Herausgeber)	Die Bundesrepublik Deutschland., Köln-Berlin-Bonn-München, Teilausgaben Bund 1970, Baden-Württemberg 1970, Bayern 1969, Berlin 1972, Bremen 1969, Hamburg 1972, Hessen 1971, Niedersachsen 1968, Nordrhein-Westfalen 1971, Rheinland-Pfalz 1970, Saarland 1972, Schleswig-Holstein 1972
Kölble	Die Ministerialverwaltung im parlamentarisch-demokratischen Regierungssystem des Grundgesetzes, DÖV 1969, S. 25
Koellreutter	Die politischen Parteien im modernen Staate, Breslau 1926
Koellreutter	Deutsches Verfassungsrecht, Ein Grundriß, Berlin 1935
Köttgen	Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, Berlin und Leipzig 1928 (zit.: Berufsbeamtentum)
Köttgen	Beamtenrecht, Breslau 1929 (zit.: Beamtenrecht)

Köttgen	Sonstige Sonderregelungen der Rechtsverhältnisse von Berufsbeamten. In: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. II, S. 191 (hrsg. v. Anschütz und Thoma), Tübingen 1932; gleichzeitig: Das öffentliche Recht der Gegenwart, Band 29 (zit.: Sonderregelungen)
Köttgen	Aufgaben und verfassungsrechtliche Stellung des Berufsbeamtentums im modernen Staat. Jahrbuch für politische Forschung, Bd. 1, Berlin 1933, 101
Köttgen	Ämterpatronage, DÖV 1953,321
Köttgen	Bundesregierung und Oberste Bundesbehörden, DÖV 1954,4
Köttgen	Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, JöR, N.F. Bd. 11, Tübingen 1962, S. 173
Kommentar	... zum Bonner Grundgesetz. Bonner Kommentar (Bearbeiter Menzel: Art. 60 und Henke, Art. 21) Hamburg 1964 und 1965
Konnerth	Politischer Beamter auf Zeit, FAZ Nr. 182 vom 9.8.1972, S. 6
Krause	Personalpolitik nach politischer Zweckmäßigkeit?, Ehmkes "Entpflichtungserklärungen" sind Alarmzeichen, Der Beamtenbund 1970, Nr. 3, S. 3
Krauth-Kurfess-Wulf	Zur Reform des Staatsschutz-Strafrechts durch das Achte Strafrechtsänderungsgesetz, JZ 1968,731
Kröger	Verfassungsrechtliche Grundfragen des Rechts der Beamten auf "parteipolitische Meinungsäußerungen", AöR 88 (1963) 121
Krüger,Herbert	Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1966
Kümmel	Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) Hannover 1972

Küster	Das Gewaltenproblem im modernen Staat, AöR 75 (1949) 397
Laband	Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, 5. Aufl. Tübingen 1911
Laufer	Der Parlamentarische Staatssekretär. Eine Studie über ein neues Amt in der Bundesregierung, Münchener Studien zur Politik, Band 12, München 1969
Lecheler	Die Fürsorgepflicht des Dienstherrn - Eigenständiges Rechtsinstitut oder Brücke zum Arbeitsrecht?, ZBR 1972,129
Lechner/Hülshoff	Parlament und Regierung. Textsammlung des Verfassungs-, Verfahrens- und Geschäftsordnungsrechts der obersten Bundesorgane, 3. Aufl. München 1971
Leibholz/Rinck	Grundgesetz. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 3. Aufl. Köln-Marienburg 1968
Lemmer	Das Beamtentum nach den großen Kriegen. In: Deutscher Beamtenbund 1969, I. Hauptteil, S. 51 ff. Bad Godesberg 1969
Lenze	Der politische Beamte in Recht und Politik des deutschen Reiches und seiner Länder, Königsberg 1934
Lerche	Staatssekretär. In: Staatslexikon - Recht - Wirtschaft - Gesellschaft -, herausgegeben von der Görres-Gesellschaft, Bd. 7, 6. Aufl. Freiburg 1962, Sp. 619
Lette	Die Reorganisation der Staats- und der Selbstverwaltung in Preußen. Preuß. Jahrbücher, Bd. 22 (1868),139
Leusser/Gerner/Kruis	Bayerisches Beamtengesetz, Handkommentar, unter Mitarbeit von Walter Seitz, 2. Aufl. München 1970

Leuthold	Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. In: Handbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, in Monographien, Hrsg. v. H. Marquardsen, 2. Band, 2. Halbband, Freiburg i.Br. und Tübingen 1884, S. 167
Lindgen	Der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG und seine Durchbrechungen, DÖD 1972,1
Lobe	Die Gesetzgebung des Reiches und der Länder zum Schutze der Republik, Berlin 1922
Loening	Regierungsakt und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1951,233
Löwe-Rosenberg-Sarstedt-Schäfer	Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz mit Nebengesetzen, Großkommentar, Band 2, 21. Aufl. Berlin 1965 (Bearb. Karl Schäfer)
Loewenstein	Staatsrecht und Staatspraxis in Großbritannien, Bd. 1: Parlament - Regierung - Parteien, Berlin-Heidelberg-New York 1967
Lohmann	Das Auswärtige Amt, Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Frankfurt/Main und Bonn 1966
Lotz	Geschichte des Deutschen Beamtentums, 2. Aufl. Berlin 1914
Lotz	Politische Beamte in Preußen?, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich, 24. Jahrgang, hrsgg. v. Gustav Schmoller (genannt Schmollers Jahrbuch), 3. Heft, Leipzig 1900, S. 93
Lücke	Modernes Beamtentum - ein ausgleichender Faktor. Der Beamtenbund Nr. 2/1966, S. 15
Lüthje	Zur politischen Betätigung von Beamten in Parlamentsfraktionen, ZBR 1968, 233
Malz-Heilemann	Lexikon des öffentlichen Dienstes, Köln und Berlin 1964

v. Mangoldt-Klein	Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. Band I Berlin und Frankfurt a.M. 1957, Band II Berlin und Frankfurt a.M. 1964
Mann, Golo	Deutsche Geschichte des neunzehnten und zwanzigsten Jahrhunderts, Frankfurt a.M. 1963
Mann, Siegfried	Das Bundesministerium der Verteidigung. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 28, Bonn 1971
Martin	Zur Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaft, JZ 1973,415
Matthias/Morsey	Die Regierung des Prinzen Max von Baden. Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Erste Reihe, Band 2, Düsseldorf 1962
Maunz	Deutsches Staatsrecht, 17. Aufl. München 1969
Maunz-Dürig-Herzog	Grundgesetz, Kommentar, München 1971
Maurer	Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht?, DÖV 1966,665
Mayer, Franz	Recht des Öffentlichen Dienstes. In: Staats- und Verwaltungsrecht in Rheinland-Pfalz, Stuttgart 1969, S. 336 (zit.: Staats- und Verwaltungsrecht Rheinland-Pfalz)
Mayer, Franz	Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts. Rechtsgutachten, erstattet im Auftrag des Bundesministers des Innern für die Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, Regensburg 1972
Meckel/Kronthaler	Das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen und die Deutsche Bundespost. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 12, Frankfurt/Main und Bonn 1967

Meinecke	Politische Schriften und Reden (Werke - Band II), Hrsg. v. Georg Kotowski, Darmstadt 1958
Meißner	Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, 2. Aufl. Berlin 1923
Meissner/Kaisenberg	Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich, Berlin 1935
Menzel	Ermessensfreiheit des Bundespräsidenten bei der Ernennung der Bundesminister?, DÖV 1965,581
Menzel	Parteienstaat und Beamtentum, DÖV 1970,433
Mestern	Welche Änderungen im deutschen Beamtenwesen sind erwünscht und zugleich mit der in Art. 33 des Grundgesetzes vorgeschriebenen "Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums" vereinbar? - 2. Referat -. In: Neues Beamtentum, Beiträge zur Neuordnung des öffentlichen Dienstes, Frankfurt/Main 1951, S. 27
Meyer, Georg/ Anschütz	Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 2. Teil, 7. Aufl. München und Leipzig 1917
Meyer, Otto	Das "politische" Amt. Beitrag zum Thema "Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit". Der Beamte an Rhein und Ruhr, 1968, 3, S. 11 (Beiträge zu: Der Beamtenbund)
Meyer, Otto	Brauchen wir noch die sogenannten "politischen Beamten"?, Der Beamte an Rhein und Ruhr (Beilage zu: Der Beamtenbund) 1969, Nr. 9, S. 34 u. 36
Mommsen, Hans	Beamtentum im Dritten Reich. Mit ausgewählten Quellen zur nationalsozialistischen Beamtenpolitik, Stuttgart 1966
Morkel	Lehrjahre für Minister?, Zur Frage der Staatsminister und Parlamentarischen Staatssekretäre. Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament" B 12/67 vom 22.3.1967, S. 11)

Morrison	Regierung und Parlament in England, München 1956
Morsbach	Das Bundesministerium für Verkehr. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 29, Bonn 1971
Morstein, Marx	Grundsätzliche Erwägungen über die Zukunft des Berufsbeamtentums, DVBl. 1955,6
Müller, Klaus	Die politische Betätigung der Beamten, Das Recht im Amt, 13. Jahrgang, 1966, S. 72
v. Münch, Ingo	Freie Meinungsäußerung der Beamten, ZBR 1959,305
v. Münch, Ingo	Besonderes Verwaltungsrecht - Öffentlicher Dienst -, 2. Aufl. Bad Homburg v.d.H.-Berlin-Zürich 1970, S. 19
Münch, Fritz	Die Bundesregierung, Frankfurt/Main-Berlin 1954
v. Mutius	Aus dem Nachlaß des ehemaligen Kaiserlichen Statthalters von Elsaß-Lothringen, früheren Preußischen Ministers des Innern von Dallwitz, Preußische Jahrbücher, Bd. 214 (1928), 1, 147, 190
Nadler/Wittland/ Ruppert	Deutsches Beamtengesetz, Teil I, Berlin 1938
Naumann	Der Beamte im Volksstaat, Beamtenjahrbuch 1917, 169
Nawiasky	Die Verfassung des Freistaates Bayern v. 2.12.1946 unter Mitarb. v. C. Leusser und Erg. Band unter Mitarb. v. H. Lechner, Berlin und München 1948 - 53
Nawiasky-Leusser-Gerner-Schweiger-Zacher	Die Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. München 1964
Neis	Die allgemeinen beamtenrechtlichen Vorschriften des Beamtenrechtsrahmengesetzes, ZBR 1957,253

Neis	Die Aufgaben der Bundesanwaltschaft beim Bundesverwaltungsgericht, DVBl. 1968,229
Newmann	Zerstörung und Selbstzerstörung der Demokratie, Europa 1918-1938, Köln 1965
Nischk	Das Bundesbeamtengesetz, Braunschweig 1953
Nobis	Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 2. Aufl. Bonn 1971
Nöll von der Nahmer	Entwicklungstendenzen des deutschen Berufsbeamtentums in der modernen Demokratie, ZBR 1951,78
Noske	Erlebtes aus Aufstieg und Niedergang einer Demokratie, Offenbach a.M. 1947
Nuscheler	Parlamentarische Staatssekretäre und Staatsminister - das britische Vorbild, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1970, S. 83
Otto	Das Staatsrecht des Herzogtums Braunschweig. Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien, 3. Band, 2. Halbband, 1. Abt., hrsg. v. H. Marquardsen, Freiburg i.Br. und Tübingen 1884, S. 93
Partsch	Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL, Heft 16, S. 74, 105, Berlin 1958
Partsch	Politische Gehilfen, nicht Frühstücksbarone. Zur Kontroverse um den Status der parlamentarischen Staatssekretäre, Die Zeit, Nr. 6, v. 10.2. 1967, S. 7
Partsch	Diskussionsbeitrag. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 37, S. 144, Berlin 1968
Perels/Spilling	Das Reichsbeamtengesetz, 2. Aufl. Berlin 1906

Perwo	Das Recht des Beamten auf Mitgliedschaft und Tätigkeit in einer demokratischen Partei, ZBR 1956,110
Peters	Die Gewaltentrennung in moderner Sicht. Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 25, Köln und Opladen 1954
Pietscher	Das Staatsrecht des Herzogtums Anhalt. In: Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien, hrsg. v. H. Marquardsen, 3. Bd., 2. Halbband, 1. Abt., Freiburg i.Br. und Tübingen 1884, S. 135
Pikart	Preußische Beamtenpolitik 1918-33, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 6. Jhrgg. 1958,119
Pikart	Berufsbeamtentum und Parteienstaat. Eine Fallstudie, Zeitschrift für Politik, N.F. Bd. 7, 1960,225
Ploetz/Roennefarth	Konferenzen und Verträge (Vertrag-Ploetz), Teil II, 3. Bd.: Neuere Zeit: 1492-1914, 2. Aufl. Würzburg 1958
Plog-Wiedow	Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, Neuwied 1958
Poetzsch	Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, JöR, Bd. XIII, Tübingen 1925, S. 1
Poetzsch-Heffter	Organisation und Geschäftsformen der Reichsregierung. In: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. v. Anschütz u. Thoma, Bd. 1, Tübingen 1930, S. 511 (zugleich: Das öffentliche Recht der Gegenwart, Band 28)
Pohle	Anmerkung (zu BGH, Urt. v. 19.1.1959, MDR 1959,469,824); MDR 1959,824
v.Poschinger (Herausgeber)	Unter Friedrich Wilhelm IV. Denkwürdigkeiten des Ministers Otto Frhrn. v. Manteuffel, Erster Band 1848-1851, Berlin 1901
Presting	Beamter und Amt, ZBR 1957,345

Quaritsch	Führung und Organisation der Streitkräfte im demokratisch-parlamentarischen Staat, Mitbericht, VVDStRL, Heft 26, Berlin 1968, S. 207
Quaritsch	Empfiehlt es sich, das Beamtenrecht unter Berücksichtigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu zu ordnen?, 48. DJT, 1970, Bd. II O 40
Rahn	Staatsrecht und Verwaltungsaufbau, 4. Aufl. Berlin 1940
Randel	Das Bundesministerium für Wirtschaft. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4, Frankfurt/Main-Bonn 1966
Rapp	Bonner Ministerlehrlinge, FAZ 1967, Nr. 91, v. 19.4.1967, S. 1
Rauer	Protokolle von der Versammlung zur Vereinbarung der Preußischen Verfassung ernannt gewesenen Verfassungs-Kommission, Berlin 1849
Redeker/v. Oertzen	Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Aufl. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1971
Rehm	Kanalvorlage und Zurverfügungstellung, DJZ 1900,112
Rein	Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundespräsidenten bei der Bildung der Bundesregierung, JZ 1969, 573
Rejewski	Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtenrecht (1850-1918), Schriften zur Rechtsgeschichte, Heft 4, Berlin 1973
v. Rheinbaben	Stichwort "Beamte", v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. Tübingen 1911
Rothfels Theodor v. Schön	Friedrich Wilhelm IV. und die Revolution von 1848. Schriften der Königsberger Gelehrten Gesellschaft, 13. Jahr, Geisteswissenschaftliche Klasse, Heft 2, S. 91, Halle (Saale) 1937

Runge	Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933, Stuttgart 1965
Sachse/Topka	Niedersächsisches Beamtengesetz, Kommentar, Neuwied 1961
Sasse	Koalitionsvereinbarung und Grundgesetz, JZ 1961,719
Schäfer	Diskussionsbeitrag. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 37, S. 141, Berlin 1968
Schäfer	Der Parlamentarische Staatssekretär im deutschen Regierungssystem. Eine Zwischenbilanz, DÖV 1969,38
Schambeck	Die Ministerverantwortlichkeit, Karlsruhe 1971
Scharpf	unter Mitarbeit von Kussan, Lorenz, Reese, Wettmann. Stellung und Führungsinstrumentarium der Regierungschefs in den Bundesländern, Bericht. Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlagenband, S. 267, Bonn 1969
Schauer	Zur politischen Betätigung des Beamten, ZBR 1973,8
Scheerbarth	Beamtenrecht, Siegburg 1967
Scheuner	Der Bereich der Regierung. In: Festgabe für Rudolf Smend zum 70. Geburtstag, 15.1.1952, Göttingen 1952
Scheuner	Das parlamentarische Regierungssystem in der Bundesrepublik. Probleme und Entwicklungslinien, DÖV 1957,633
Schick	Verfassungsrechtliche Grenzen der Reform des öffentlichen Dienstrechts. Rechtsgutachten, erstattet im Auftrag des Bundesministers des Innern für die Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, Erlangen-Nürnberg 1971

Schlegelberger	Der Beamte im Spannungsfeld der modernen Gesellschaft - Innenminister Dr. Hartwig Schlegelberger über die innere Abhängigkeit zwischen Staatsstruktur und Berufsbeamtentum -, Der Beamtenbund, Nr. 6/1965, S. 57
Schmid/Burgk	Der Wartestand nach deutschen Beamtenrecht, Bonn 1913
Schmidt, Johann	Politische Betätigungsfreiheit und dienstrechtliche Loyalitätspflicht. Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 37, S. 55, Berlin 1968
Schmidt-Bleibtreu/ Klein	Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Neuwied und Berlin 1970
Schmidt/Ehrenthal	Niedersächsisches Beamtengesetz, Kommentar, Köln und Hannover 1961
Schmitt, Carl	Das Reichsstatthaltergesetz. Das Recht der nationalen Revolution, Heft 3, Berlin 1933
Schmitt, Carl	Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates (1930). Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954. Materialien zur Verfassungslehre, Berlin 1958
Schmoller	Noch ein Votum über die "politischen" Beamten. Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich, 24. Jahrgang, hrsgg. v. Gustav Schmoller (genannt Schmollers Jahrbuch), 3. Heft, Leipzig 1900, S. 113
Schneider, Hans	Der preußische Staatsrat 1817-1918, München und Berlin 1952
Schneider, Richard	Kommentar zum Deutschen Beamtengesetz, Berlin 1942
Schneider, Richard	Kommentar zum Deutschen Beamtengesetz (DBG) vom 26. Januar 1937, in der Bundesfassung vom 30. Juni 1950, nebst Bundespersonalgesetz (BPG) vom 17. Mai 1950, Bonn 1951

Schnur	Über Zwangsbeurlaubung, Zuweisung von "unterwertiger" Tätigkeit und Versetzung in ein "politisches" Amt, Godesberger Taschenbücher, Wissenschaftliche Reihe, Band 2, Bonn-Bad Godesberg 1970
Schücking, Lothar Engelbert	Die Reaktion in der inneren Verwaltung Preußens. Von Bürgermeister XY in Z, 3. Aufl. Berlin-Schöneberg 1908
Schücking, Walther	Das Staatsrecht des Großherzogtums Oldenburg. In: Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XIV, Tübingen 1911, S. 1
Schüle	Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, Tübingen 1964
Schütz	Wartestand - einstweiliger Ruhestand, DÖD 1958,1
Schultze-Thimme (Herausgeber)	Rudolf von Bennigsens Reden, Zweiter Band 1879 bis 1901, Halle a.d.S. 1922
Schulz, Bernhard	Die Anfänge des totalitären Maßnahmestaates. In: Bracher-Sauer-Schulz, Die nationalsozialistische Machtergreifung. - Studien zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland, 1933/34 - Köln und Opladen 1960
Schulze	Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, Erstes Buch: Das Deutsche Landesstaatsrecht, Leipzig 1881
Schumann, Ekkehard	Anmerkung (zu BVerfG JZ 1973,311 - Schily Beschluß) JZ 1973,314
Schunck-de Clerck	Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder, 3. Aufl. Siegburg 1970
Seel	Erneuerung des Berufsbeamtentums, Berlin 1933. Das Recht der nationalen Revolution, Heft 4 (zit.: Erneuerung)
Seel	Die Neuordnung des Beamtenrechts, Berlin 1933, Das Recht der nationalen Revolution, Heft 8 (zit.: Neuordnung)

Seel	Das neue Beamtengesetz vom 26. Januar 1937. Schriften der Deutschen Hochschule für Politik, Heft 25, Berlin 1937 (zit.: Das neue Beamtengesetz)
Seel	Deutsches Beamtenrecht. Grundlagen, Aufbau und Wirtschaftsordnung des nationalsozialistischen Staates, Band 2, Gruppe 1, Heft 28, Berlin-Wien 1938 (zit.: Deutsches Beamtenrecht)
Seel	Das deutsche Beamtengesetz, 2. Aufl. Berlin 1939 (zit.: Beamtengesetz)
Seibert	Die Benachteiligung und Bevorzugung von Beamten und Angestellten wegen ihrer politischen Anschauungen, DVBl. 1959,869
Seidl-Hohenveldern	Stellung und Führungsinstrumentarium des Regierungschefs in Frankreich, Bericht. Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlagenband, S. 101, Bonn 1969
Seidl-Hohenveldern	Stellung und Führungsinstrumentarium des Regierungschefs in Italien. Bericht. Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlagenband, S. 35, Bonn 1969
Seidl-Hohenveldern	Stellung und Führungsinstrumentarium des Regierungschefs in Österreich, Bericht. Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlagenband, S. 1, Bonn 1969
Seidl-Hohenveldern	Stellung und Führungsinstrumentarium des Regierungschefs in der Schweiz, Bericht. Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlagenband, S. 71, Bonn 1969
Seuffert	Über gerichtsfreie Akte und die Grenzen des Rechts. In: Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970, S. 491
v. Seydel/Piloty	Bayerisches Staatsrecht. Erster Band: Die Staatsverfassung. In: Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XXI, Tübingen 1913

Siburg	Neuordnung oder Beseitigung des Beamtenrechts?, Zum Gutachten von Professor Thieme für den 48. Deutschen Juristentag, ZBR 1970,273
Smend	Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform. In: Festgabe für W. Kahl, Tübingen 1923
Sonnenkalb	Das Staatsrecht des Herzogthums Sachsen-Altenburg. In: Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien, hrsg. v. H. Marquardsen, 3. Band, 2. Halbband, 2. Abt., S. 61, Freiburg i.Br. und Tübingen 1884
Sontheimer/Bleek	Abschied vom Berufsbeamtentum?, Perspektiven einer Reform des öffentlichen Dienstes, Hamburg 1973
Spreng-Birn-Feuchte	Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, Stuttgart und Köln 1954
Staak, Magnus	Der Staat und seine Diener - Zur Neuordnung des Rechts des öffentlichen Dienstes -, Der Städtebund, 1970, 277
v. Stackelberg	Grundzüge des Beamtenrechts. Leitfaden für den Auswärtigen Dienst, Bonn 1957
Staff	Die Rechtsstellung der Parlamentarischen Staatssekretäre, Frankfurt/Main 1970
Stahl, Friedrich, Julius	Die Philosophie des Rechts, 5. Aufl., Bd. 2, 2. Abt.,Tübingen 1878
Stein, Lorenz v.	Die Verwaltungslehre, 1. Teil: Die Lehre von der vollziehenden Gewalt: Ihr Recht und Ihr Organismus, Stuttgart 1865
Steinbach	Die Politische Freiheit der Beamten unter der konstitutionellen Monarchie in Preußen und im Deutschen Reich, Bonn 1962
v. Stengel	Das Staatsrecht des Königreichs Preußen. Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien, 2. Band, 3. Halbband, hrsg. v. H. Marquardsen, Freiburg i.Br. und Leipzig 1894

Stock	Das Recht der Beamten zur freien Meinungsäußerung und seine Begrenzung, DJZ 1925,1330
Stölzel	Carl Gottlieb Svarez - Ein Zeitbild aus der zweiten Hälfte des achtzehnten Jahrhunderts, Berlin 1885
Suermann	Der Beamte in der Demokratie, ZBR 1965,1
Tekülve	Der englische "Civil Service", ZBR 1962,297
Tekülve	Beamtenrecht in Belgien, ZBR 1964,1
Thiele	Die sogenannten politischen Beamten, DÖD 1961,81
Thiele	Öffentliches Amt und politische Bindung, DÖD 1967,1
Thieme	Der Beamte im sozialen Rechtsstaat, ZBR 1960,169
Thieme	Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, Göttingen 1961
Thieme	Beamtentum. In: Evangelisches Staatslexikon, Sp. 124, Stuttgart und Berlin 1966
Thieme	Der "politische Beamte" im Sinne des § 31 Beamtenrechtsrahmengesetz. Öffentlicher Dienst und politischer Bereich. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 37, S. 149, Berlin 1968
Thieme	Politische Beamte und Ministerialorganisation, DÖV 1968,11
Thieme	Empfiehlt es sich, das Beamtenrecht unter Berücksichtigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu zu ordnen?, 48. DJT 1970, Bd. I, D 1
Thieme	Das Stiefkind des Staates. Das Beamtenrecht muß reformiert werden: Hort der Staatstugenden oder Relikt aus der Vergangenheit?, Die Zeit 1970, Nr. 38 vom 18.9.1970, S. 60

v. Treitschke	Deutsche Geschichte im Neunzehnten Jahrhundert. Fünfter Teil - Bis zur Märzrevolution, Leipzig 1928
Ule	Grundfragen der deutschen Beamtenpolitik. Herausgegeben von den Landesverbänden Rheinland-Pfalz und Saar im Deutschen Beamtenbund, 1958
Ule	Anmerkung (zu BGH, Urt. v. 19.1.1959, JZ 1959,499), JZ 1959,501
Ule	Entwicklungstendenzen im Beamtenrecht. Juristen-Jahrbuch, 2. Bd., 1961/62, S. 212
Ule	Öffentlicher Dienst. Bettermann-Nipperdey, Die Grundrechte - Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Vierter Band, 2. Halbband, S. 537, Berlin 1962
Ule	Zur Entstehungsgeschichte der Institution der politischen Beamten - Bemerkungen zum Aufsatz Anders in DÖV 1964,109 ff. - DÖV 1964,293
Ule	Beamtenrecht, Köln-Berlin-Bonn- München 1970
Ule-Rasch-v. Brauchitsch	Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Köln-Berlin-Bonn-München 1965
v. Unruh, Georg, Christoph	Führung und Organisation der Streitkräfte im demokratisch-parlamentarischen Staat, 1. Bericht, VVDStRL, Heft 26, Berlin 1968,S. 157
Valentin, Veit	Geschichte der deutschen Revolution von 1848-49, Bd. 12, Aalen 1968, Neudr. der Ausgaben Bd. 1, Berlin 1930 und Bd. 2, Berlin 1931
Varnhagen von Ense, K.A.	Blätter aus der preußischen Geschichte, Bd. I, Leipzig 1868
Varnhagen von Ense, K.A.	Tagebücher, Bd. IV, Leipzig 1862
Wacke	Zur Neugestaltung des Beamtenrechts, AöR 76 (1950/51) 385

Wacke	Entstehungsgeschichte und Inhalt des Artikels 33 Absatz 5 des Grundgesetzes. In: Neues Beamtentum - Beiträge zur Neuordnung des öffentlichen Dienstes. (Hrsg. v. Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Frankfurt/Main, 1951, S. 152)
Wacke	Rechtfertigung des Vorberichts über die Bedeutung des Artikels 33 Absatz 5 des Grundgesetzes. In: Neues Beamtentum - Beiträge zur Neuordnung des öffentlichen Dienstes. (Hrsg. v. Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Frankfurt/Main 1951, S. 179)
Wacke	Grundlagen des Öffentlichen Dienstrechts, Tübingen 1957
Wacke	Die Versetzung politischer Beamten in den einstweiligen Ruhestand - Über ihre Voraussetzungen, ihre Anfechtbarkeit und die Möglichkeit verwaltungsgerichtlicher Beweiserhebungen -, AöR 91,441
Wagener	Die Organisation der Führung in Ministerien. In: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 48, S. 27
Wahl	Die Weiterentwicklung der Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs, Der Staat, 8. Band 1969, S. 327
Waldecker	Entwicklungstendenzen im deutschen Beamtenrecht, AöR N.F. Bd. 7 (1924) 129
Weber, Alfred	Diskussionsbeitrag. In: Neues Beamtentum, Beiträge zur Neuordnung des öffentlichen Dienstes, Frankfurt/Main 1951, S. 70
Weber, Max	Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. In: Gesammelte Politische Schriften, S. 294, 2. Aufl. hrsg. v. Winckelmann, Tübingen 1958

Weber, Werner-Neeße-Baring	Der deutsche Beamte heute - Deutsches Beamtentum - Beamtenpolitische Schriftenreihe, Heft 1, Herausgegeben von Friedrich Gärtner, Baden-Baden 1959
Weber, Werner	Beamtentum zwischen Parteien und Verbänden. In: Deutsches Berufsbeamtentum - Beamtenpolitische Schriftenreihe, Heft 1. Herausgegeben von Friedrich Gärtner, Baden-Baden 1959
Wegmann	Die leitenden staatlichen Verwaltungsbeamten der Provinz Westfalen. 1815-1918, Münster in Westfalen 1969
Wernery	Die verfassungsrechtliche Sicherung des Berufsbeamtentums - Die Initiativen des DBB zu ihrer Gewährleistung. In: Deutscher Beamtentum, 1969, III. Hauptteil, S. 3, Bad Godesberg 1969
Wertenbruch	Anmerkung (zu BGH, Urt. v. 19.1.1959, DÖV 1959,505), DÖV 1959,506
Westphalen, Friedrich, Graf von	Regiment der Parteibücher?, Gegen eine Demontage des Beamtenrechts, Rheinischer Merkur 1970, Nr. 34, v. 21.8.1970, S. 3
Wieland	Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 21, Bonn 1961
Wiese	Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland. Grundlagen, Probleme, Neuordnung, Neuwied und Berlin, Mai 1972
Wilhelm, Bernhard	Verfassungswidrige Tendenzen im Recht des öffentlichen Dienstes, ZBR 1966, 357
Wilhelm, Bernhard	Die freie Meinung im öffentlichen Dienst, München und Wien 1968
Wilhelm, Bernhard	Die politische Meinungsfreiheit des Beamten, ZBR 1968,1

Wilhelm, Bernhard	Einstweilige Ruhestandsversetzung "politischer" Beamter zwecks Übernahme eines anderen Amtes?, ZBR 1968,265
Winkler	Das österreichische Konzept der Gewaltentrennung in Recht und Wirklichkeit, Der Staat (Bd. 6), 1967,293
Wolff, Hans J.	Verwaltungsrecht, Band I, 8. Aufl.,München 1971, Band II, 3. Aufl.,München 1970
Wolff, Hans J.	Urteilsanmerkung (zu VGH für Württ.-Hohenzollern, Urt. v. 26.6.1952, JZ 1953,87), JZ 1953,88
Wolfstieg	Das Beamtenreichsrecht nach Inkrafttreten der Reichsverfassung vom 11. August 1919, Berlin 1921
Zeh, Wolfgang	Der Parlamentarische Staatssekretär, Seine Stellung bei einer Auflösung des Bundestages, Das Parlament 1972, Nr. 35, S. 13, vom 26.8.1972
Zeumer	Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Reichsverfassung in Mittelalter und Neuzeit, 2. Aufl., 1. Teil, Tübingen 1913
Zink	Die Rechtsstellung und Rechtsnatur der Deutschen Länder in der Zeit von 1933 bis 1945, Erlangen-Nürnberg 1961
Zschacke	Die Begründung des Verwaltungsakts und ihre Bedeutung im Verwaltungsstreitverfahren, NJW 1954,413
Zundel	Gehilfe oder Ober-Minister?, Die widerspruchsvolle Stellung der Parlamentarischen Staatssekretäre, Die Zeit, Nr. 51, vom 19.12.1969, S. 5
Zundel	Ehmkes Beutezug im Kanzleramt. Der Streit um die Entlassungsbriefe für Beamte, Die Zeit, Nr. 11, vom 13.3. 1970, S. 7
Zweigert, Erich	Der Beamte im neuen Deutschland, Volk und Reich der Deutschen, 2. Bd., Berlin 1929, S. 460

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
a.A.	andere Ansicht
a.a.O., aaO.	am angegebenen Ort
abgedr.	abgedruckt
Abgeordn.	Abgeordneter
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
ÄndG	Änderungsgesetz
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
Anh.	Anhang
Anl.	Anlagen
Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv für öffentliches Recht
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
Aufl.	Auflage
Ausf.G	Ausführungsgesetz
Az.	Aktenzeichen
b.	bei
Bad., bad.	Baden, badisch
Bad.Württ., bad. württ.	Baden-Württemberg baden-württembergisch
BadWürttLBG	Baden-württembergisches Landesbeamtengesetz
BadWürttVGH	Baden-württembergisches Verwaltungsgerichtshof
Bay., bay.	Bayern, bayerisch
BayBG	Bayerisches Beamtengesetz
BayBS	Bereinigte Sammlung des Bayerischen Landesrechts
BayBZ	Bayerische Beamtenzeitung
BayVerf.	Bayerische Verfassung
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerwBl.	Bayerische Verwaltungsblätter

BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
BDH	Bundesdisziplinarhof
BDO	Bundesdisziplinarordnung
Bek.	Bekanntmachung
ber.	bereinigt
Berl., berl.	Berlin, berlinisch, Berliner
BerlLBG	Berliner Landesbeamtengesetz
BerlLfbG	Berliner Laufbahngesetz
Bes.VWR	Besonderes Verwaltungsrecht
betr.	betreffend
BG	Beamtengesetz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BK	Bonner Kommentar
BND	Bundesnachrichtendienst
BPersG	Bundespersonalgesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
Bre., bre.	Bremen, bremisch
BreBG	Bremisches Beamtengesetz
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWLBG	Baden-württembergisches Landesbeamtengesetz
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
d.	der, die, das, des

DBG	Deutsches Beamtengesetz
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe
Diss.	Dissertation
DiszH	Disziplinarhof
DJT	Deutscher Juristentag
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖD	Der öffentliche Dienst
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
Drucks.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
Einzelh.	Einzelheiten
Entsch.	Entscheidung
Erl., erl.	Erläuterung, erläutert
etc.	et cetera
EurBSt	Europäisches Beamtenstatut
Ev.Staatslex.	Evangelisches Staatslexikon
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende Seite, für
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	folgende Seiten
Frhr.	Freiherr
Fußn.	Fußnote
G	Gesetz
GBl.	Gesetzblatt
geänd.	geändert
Ges., ges.	Gesetz, gesetzlich, gesammelt, gesehen
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung
GMBl.	Gemeines Ministerialblatt
GO	Geschäftsordnung

GS	Gesetzessammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Handb.	Handbuch
Hausverf.	Hausverfügung
HBG	Hessisches Beamtengesetz
Hdb.	Handbuch
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
Hess., hess.	Hessen, hessisch
HessBG	Hessisches Beamtengesetz
HessGO	Hessische Gemeindeordnung
HessLKO	Hessische Landkreisordnung
HessStAnz	Hessischer Staatsanzeiger
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
hist.	historisch
h.M.	herrschende Meinung
Hmb., hmb.	Hamburg, hamburgisch
HmbBG	Hamburgisches Beamtengesetz
Hohenz., hohenz.	Hohenzollern, hohenzollerisch
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
i.d.F.	in der Fassung
insbes.	insbesondere
i.S.d., i.S.v.	im Sinne des (der), im Sinne von
Jb.	Jahrbuch
Jhrgg.	Jahrgang
JöR	Jahrbuch für öffentliches Recht
JpF	Jahrbuch für politische Forschung
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
kgl.	königlich
krit.	kritisch
LBG	Landesbeamtengesetz
Leits.	Leitsatz
LfbG	Laufbahngesetz

LG	Landgericht
LR	Landesregierung
Ltd.RegDir.	leitender Regierungsdirektor
m.	mit
MDH	Maunz-Dürig-Herzog
mdl.	mündlich
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MilitärstrafGO	Militärstrafgerichtsordnung
MinDirig.	Ministerialdirigent
Nachw.	Nachweise
Nds., nds.	Niedersachsen, niedersächsisch
NdsBG	Niedersächsisches Beamtengesetz
NdsGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NdsLKO	Niedersächsische Landkreisordnung
Neuf.	Neufassung
N.F., n.F.	Neue Folge, neue Fassung
nichtr.	nichtrichterlich
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nov.	November
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRWLBG	Landesbeamtengesetz von Nordrhein-Westfalen
NzfW	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
öff.	öffentlich
öffentl.	öffentlich
ÖVP	Österreichische Volkspartei
Okt.	Oktober
Org.	Organisation
OVG	Oberverwaltungsgericht
Parl.	Parlament, parlamentarisch
ParlStS	Parlamentarischer Staatssekretär
pol., polit.	politisch
Presseref.	Pressereferent
Preuß., preuß.	Preußen, preußisch
PrGS	Preußische Gesetzessammlung
PrJMBl.	Preußisches Justizministerialblatt

PrMinBliV	Preußisches Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung
PrOVGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrVerf.	Preußische Verfassung
PStSG, ParlStSG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre
PVG	Polizeiverwaltungsgesetz
RBG	Reichsbeamtengesetz
RDH	Reichsdeputationshauptschluß
Rdnr.	Randnummer
Rdziff.	Randziffer
Reg.	Regierung
RegBl.	Regierungsblatt
RG	Reichsgericht
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rhld.	Rheinland
RHO	Reichshaushaltsordnung
RhPf., rhpf.	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
RhPfLBG	Landesbeamtengesetz von Rheinland-Pfalz
RiA	Recht im Amt
RMinBl.	Reichsministerialblatt
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite, Satz (bei Rechtsnormen)
s.a.	siehe auch
Saar, saar	Saarland, saarländisch
Saarl., saarl.	Saarland, saarländisch
SBG	Saarländisches Beamtengesetz
SchlH, schlh	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
SchlHLBG	Landesbeamtengesetz von Schleswig-Holstein
schriftl.	schriftlich
SHGO	Schleswig-Holsteinische Gemeindeordnung
SHKreisO	Schleswig-Holsteinische Kreisordnung
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
SPÖ	Sozialistische Partei Österreichs

StÄG	Strafrechts-Änderungsgesetz
stellvertr.	stellvertretend
StenBer.	Stenographische Berichte
StPO	Strafprozeßordnung
Teilausg.	Teilausgabe
teilw.	teilweise
u.	und
u.a.	unter anderen
v.	von, vom
Verf.	Verfassung, Verfasser
Verh.	Verhandlungen
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichung der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
w.	weiter, weiteren
weit.	weiter, weiteren
WP	Wahlperiode
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WürttHohzVGH	Württembergisch-Hohenzollerischer Verwaltungsgerichtshof
WürtZStG	Württembergisches Zivilstaatsdiener-gesetz
z.	zu, zur, zum
zahlr.	zahlreich
z.B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
Zeitgesch.	Zeitgeschichte
ZfPol	Zeitschrift für Politik
zit.	zitiert
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
z.T.	zum Teil
z.Zt.	zur Zeit

Einleitung

Politische Beamte gibt es im deutschen Rechtsbereich seit weit über einem Jahrhundert. Unter Anlehnung an die Legaldefinition des § 31 BRRG[1] versteht man darunter gemeinhin jene Beamten,[2] die einen gesetzlich genau umschriebenen Kreis höherer Ämter bekleiden, bei deren Ausübung sie in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen. Eine solche Übereinstimmung wird als nötig erachtet, weil es zu den besonderen Funktionen der politischen Beamten gehört, die politischen Intentionen der Regierung in die Verwaltung hineinzutragen und für deren Beachtung und Durchsetzung bei der praktischen Verwaltungsarbeit zu sorgen.[3] Soweit sie Beamte auf Lebenszeit sind, können sie jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt, soweit sie Beamte auf Probe sind, jederzeit entlassen werden.

Obwohl im Grenzbereich und damit naturgegeben in der Reibungszone zwischen Politik und Verwaltung angesiedelt, hat die Institution die denkbar verschiedensten Staatsformen überdauert: Die Wurzeln ihrer Entstehung liegen z.T. noch in der absoluten Monarchie begründet, ihre erste Ausgestaltung fand sie bei Beginn der konstitutionell-monarchischen Zeit, sie überlebte die parlamentarische Demokratie Weimarer

---

1) BGBl. I, S. 667 (nunmehr in der Fassung vom 17.7. 1971 - BGBl. I, S. 1025, ber. S. 1591, geänd. durch Art. II Nr. 1, Ges. zur Änderung des Deutschen RichterG v. 10.9.1971 - BGBl. I, S. 1557.

2) Es soll hier vorerst nur eine allgemein gehaltene, kurze Beschreibung des Instituts gegeben werden; zur genauen Definition vgl. unten S. 101 ff., insbes. S. 118 ff.

3) Vgl. hierzu etwa Thiele, DÖD 1961,81 (83 f.); Ule, Grundrechte, S. 576 f.; Duppré, Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 28.

Prägung und das "Dritte Reich". Auch im parlamentarisch-demokratischen Staatsgefüge der Bundesrepublik Deutschland wird eine Anzahl der höheren und höchsten Verwaltungsämter von politischen Beamten bekleidet. Dieses Fortleben ist zumindest ein Zeugnis für die Beständigkeit des Rechtsinstituts. Es drängt sich die Frage auf, ob es auch ein Indiz für die Bewährung oder gar die Unentbehrlichkeit der besonderen Rechtsstellung der politischen Beamten in den leitenden Verwaltungsstellen des Staates ist.

Ein Vergleich mit einigen westeuropäischen Nachbarstaaten, die ebenfalls ein Berufsbeamtentum haben, zeigt, daß die Institution des politischen Beamten sich nicht als zwingende Folge aus der Einrichtung eines permanenten Berufsbeamtentums ergibt.[4)]

So ist z.B. die Institution des politischen Beamten in Österreich nicht bekannt.[5)] Es gibt dort allerdings Staatssekretäre, die einen ähnlichen Status besitzen wie die hiesigen Parlamentarischen Staats-

---

4) Der amerikanische öffentliche Dienst ist von seiner historischen Entwicklung her mit den europäischen Verhältnissen nur bedingt vergleichbar, vgl. näheres hierüber unten, S. 436 ff. sowie Heyland, S. 88 f.; Köttgen, Berufsbeamtentum, S. 189 ff., 200 ff.; Baade, Bericht zur Reform der Struktur, Anlagenband, S. 205 (244 ff.). Es gibt dort allerdings eine dem politischen Beamten verwandte Einrichtung: vgl. unten S. 436 f., insbes. aber Friedrich, Stellung, S. 6; ders., Recht und System, S. 4 (beides bisher unveröffentlicht).

5) Seidl-Hohenveldern, Bericht zur Reform der Struktur, Anlagenband, S. 1 (21) mit dem Hinweis, daß sich in der ÖVP-Alleinregierung ÖVP-Minister z.B. auch in bisher von SPÖ-Ministern geleiteten Ministerien dank ihres Weisungsrechts durchzusetzen vermochten, obwohl deren Beamtenschaft zum größten Teil der SPÖ angehörte. Vgl. auch Antoniolli, S. 21 f.

sekretäre.[6] Großbritannien hat ebenfalls einen permanenten Staatsdienst ohne politische Beamte.[7] Man kennt dort ebenfalls die Parlamentarischen Staatssekretäre, darüber hinaus auch noch Staatsminister.[8] Auch die Niederlande haben ein permanentes Berufsbeamtentum ohne politische Beamte.[9]

Dagegen existiert die Einrichtung des politischen Beamten in der Schweiz,[10] Italien[11] und Belgien,[12] wenn auch z.T. in gegenüber den deutschen Verhältnissen abgewandelter Form. Auch Frankreich kennt in beschränktem Umfang politische Beamte.[13]

Die Institution des politischen Beamten ist somit weder ein spezifisch deutsches Problem, noch - wie die Beispiele Großbritanniens, Österreichs und der Niederlande zeigen - zwingend mit der Einrichtung eines permanenten Berufsbeamtentums in den parlamentarischen Demokratien Westeuropas verbunden.

---

6) Vgl. im einzelnen Seidl-Hohenveldern, a.a.O., S. 1 (25 ff.).

7) Vgl. unten S. 426 ff.; Köttgen, Berufsbeamtentum, S. 161 ff.; Johnson, Bericht zur Reform der Struktur, Anlagenband, S. 133 (139 f., 144 ff.); Tekülve, ZBR 1962,297 ff.

8) Auf das britische System wird später noch ausführlicher eingegangen, vgl. unten S. 426 ff.

9) Jeukens, S. 49.

10) Seidl-Hohenveldern, a.a.O., S. 71 (81 f., 94); Kaufmann-Lobsiger, S. 45 verneinen dies zwar, die Möglichkeit der vorzeitigen Abwahl eines Beamten oder der Amtsentfernung "aus wichtigen Gründen" entspricht jedoch in etwa der hiesigen Institution des politischen Beamten.

11) Seidl-Hohenveldern, a.a.O., S. 35 (46 f., 62 ff.).

12) Tekülve, ZBR 1964,1 ff. (2).

13) Seidl-Hohenveldern, a.a.O., S. 101 (123, siehe auch S. 113 f.). Es gibt dort auch Politiker als Staatssekretäre mit Kabinettsrang (vgl. ders., S. 107).

Aus einem oberflächlichen Vergleich mit Nachbarstaaten läßt sich daher wegen der unterschiedlichen, jeweils den nationalen Gegebenheiten angepaßten Ausgestaltung der Führungsspitze der Verwaltung kein Schluß auf die Notwendigkeit und Bewährung der Institution in der Verwaltungsorganisation der BRD ziehen.

Eine Antwort auf diese Frage wird daher nur im Rahmen einer Gesamtwürdigung der Institution in Deutschland gefunden werden können. Trotz der kaum übersehbaren Bedeutung, die die politischen Beamten an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung auch heute noch in der BRD haben, gibt es bisher nur wenige Ansätze zu einer solchen Untersuchung. Das mag zwar darin seinen Grund haben, daß die grundsätzliche Berechtigung und Funktionsfähigkeit der Einrichtung in der Vergangenheit nur selten in Zweifel gezogen worden sind. Gerade die derzeitige Diskussion über eine mögliche Reform des Beamtenrechts und die Bestrebungen zur Reform von Bundesregierung und Bundesverwaltung, die in der Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre und nunmehr der Staatsminister bereits ihren ersten sichtbaren Ausdruck gefunden haben, lassen in der Gegenwart eine kritische Durchleuchtung der Institution des politischen Beamten erforderlich erscheinen, da auch diese Einrichtung - obwohl bisher öffentlich noch nicht diskutiert - von den Erwägungen der Reformplanungen kaum unberührt bleiben wird.

Reformen sind nur dort sinnvoll, wo eine staats- oder gesellschaftspolitische Notwendigkeit zur Veränderung besteht. Hat sich eine Einrichtung bewährt, entspricht sie den rechtlichen und politischen Erfordernissen unseres demokratischen Staatsaufbaus, dann besteht

kein Sachzwang zur Veränderung. Um festzustellen, ob und inwieweit speziell die Einrichtung des politischen Beamten reformbedürftig ist, soll es daher die Zielsetzung dieser Arbeit sein, im Rahmen einer Gesamtwürdigung die historische Entwicklung, die Recht- und Zweckmäßigkeit der Institution zu untersuchen. Auf diese Weise soll versucht werden, für eine spezielle beamtenrechtliche Einrichtung einen konstruktiven Beitrag zu den Reformdiskussionen zu leisten.

Teil I: Die politischen Beamten in der deutschen Geschichte

A. Die Wurzeln der Institution in der vorkonstitutionellen Zeit

Die Einrichtung der politischen Beamten in Deutschland ist preußischen Ursprungs. Sie ist als Sonderregelung für bestimmte Beamtengruppen aus dem auf alle Beamten anwendbaren Institut des Wartestandes hervorgegangen.

I. Die Entstehung des allgemeinen Wartestandes

1. Der Reichsdeputationshauptschluß

Der Begriff des Wartestandes bezeichnet Beamte, die nicht mehr im aktiven Dienst, d.h. ohne Amtsfunktionen sind und sich unter Fortzahlung ihres bisherigen oder eines gekürzten Gehaltes zur Wiederverwendung für ihren Dienstherrn bereithalten müssen. In dieser allgemeinen Form hat das Institut in Deutschland seinen historischen Ursprung in der letzten Epoche des "Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation". Im Frieden von Lunéville, am 9. Februar 1801, hatte Frankreich alle linksrheinischen deutschen Gebiete annektiert und den hiervon betroffenen weltlichen Fürsten eine Entschädigung durch Säkularisation geistlichen Besitztums und Mediatisierung der Reichsfreiheiten zugesichert.[14] Auf Grund eines französisch-russischen Entschädigungsplans vom 3. Juni 1802 wurden diese Zusicherungen durch den Regensburger Reichsdeputationshauptschluß (RDH) vom 25.2. 1803 verwirklicht.[15] Das führte innerhalb Deutsch-

---

14) Vgl. zu den hist. Einzelheiten, Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 38 ff.

15) Vgl. zu den hist. Einzelheiten, Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 43 ff.; zum Wortlaut des RDH, Huber, Dokumente, Bd. I, S. 1 ff.; Zeumer, S. 509 ff.

lands zu großen Gebietsveränderungen, wodurch viele Beamte ihren bisherigen Dienstherrn verloren und ihr Dienstverhältnis damit erlosch. Ohne die Übernahme durch den neuen Dienstherrn hätte das einerseits zu einer Gefährdung der persönlichen Verhältnisse der betroffenen Beamten, andererseits wegen Personalmangels zu einer Gefährdung der ordnungsgemäßen Verwaltung der betroffenen Gebiete führen müssen.

Um beides zu vermeiden, wurde den Beamten der säkularisierten und mediatisierten Gebiete, "in so ferne der abgehende Regent solche nicht in seinem persönlichen Dienste" behielt, gemäß § 59 RDH verbindlich "der unabgekürzte, lebenslängliche Fortgenuß ihres bisherigen Rangs, ganzen Gehalts und rechtmäßiger Emolumente ... unter der Bedingniß gelassen, daß sie sich dafür nach Gutfinden des neuen Landesherrn, und nach Maaßgabe ihrer Talente und Kenntnisse auch an einem anderen Orte und in andern Dienstverhältnissen gebrauchen und anstellen lassen müssen; jedoch ist solchen Dienern, welche in einer Provinz ansässig sind, und in eine andere gegen ihren Willen übersetzt werden sollen, freizustellen, ob sie nicht lieber in Pension gesetzt werden wollen. In diesem letzteren Falle ist einem fünfzehnjährigen Diener sein voller Gehalt mit Emolumenten, einem zehnjährigen zwei Drittheile, und denen, die noch nicht volle zehn Jahre dienten, die Hälfte als Pension zu belassen ... Sollte der neue Landesherr einen oder den andern Diener gar nicht in Diensten zu behalten gedenken, so verbleibt demselben seine genossene Besoldung lebenslänglich. ..."[16)]

16) Vgl. den vollständigen Text bei Huber, Dokumente, Bd. I, S. 20; Zeumer, S. 524.

Durch diese Vorschrift wurde den betroffenen Beamten somit "der unabgekürzte, lebenslängliche Fortgenuß ihres bisherigen Ranges, ganzen Gehaltes" etc. garantiert. Das galt allerdings nur dann, wenn sie bereit waren, dem neuen Herren ihrer Eignung entsprechend und nach dessen "Gutfinden", d.h. Ermessen, zu dienen. Wollte sich der neue Regent ihrer Dienste nicht mehr bedienen, mußte er ihnen dennoch, ohne Rücksicht auf die Dauer der in der Vergangenheit geleisteten Dienste, ihr bisheriges Gehalt belassen. Fehlte allerdings beim Beamten die Dienstbereitschaft, so erlosch die Status-Garantie, es sei denn, mit der Fortsetzung des Dienstes war eine Versetzung in eine andere Provinz verbunden. Dann hatte der Beamte Anspruch auf angemessene Pension. Die grundsätzliche Garantie der bisherigen persönlichen Rechtsstellung war daher, außer im Falle der Versetzung in eine andere Provinz, allein von der Dienstbereitschaft abhängig, nicht jedoch auch von der tatsächlichen dienstlichen Weiterverwendung des Beamten. Damit war das allgemeine Institut des Beamtenwartestandes entstanden.

Der RDH wurde 1803 als Reichsgrundgesetz erlassen und hatte im Reichsgebiet unmittelbare Geltungskraft.[17] Er blieb jedoch nicht nur bis zum Ende des Reiches (1806) in Kraft, sondern erlangte in weiten Bereichen Dauergeltung. Die durch ihn bewirkte territoriale und kirchliche Umgestaltung Deutschlands blieb weiterhin gültig bzw. wurde auf seiner Grundlage z.T. erst nach 1806 durchgeführt.[18] Zwar war das Reich als Träger eines eigenen Rechtssystems nach 1806 nicht mehr vorhanden, die Länder hielten

---

17) Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 60.

18) Vgl. die Einzelheiten bei Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 54 f., 60 f.

jedoch vielfach an der Fortgeltung der ehemals reichsrechtlichen Bestimmungen fest: "das Reichsrecht wurde im Landesrecht transformiert".[19] Es war jedoch der Landesgesetzgebungsgewalt unterworfen und konnte von ihr umgestaltet, fortgebildet oder aufgehoben werden.

Daß § 59 RDH zumindest teilweise auch nach 1806 in den einzelnen Ländern fortgegolten hat, läßt sich vielleicht aus Art. 15 der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 schließen.[20] Dort wird die Weitergeltung der im RDH "festgesetzten Pensionen ohne Abzug" garantiert. Offen bleibt allerdings, ob unter "Pensionen" auch die Wartestandsregelung des § 59 RDH zu verstehen war. Ein entsprechend vertiefendes Quellenstudium würde den Rahmen und die Intentionen dieser Arbeit sprengen. Abgesehen davon läßt sich aber feststellen, daß im Anschluß an den RDH in verschiedenen deutschen Ländern Wartestandsbestimmungen normiert worden sind.

2. Die anschließenden landesrechtlichen Regelungen

In Bayern konnten Beamte infolge "administrativer Erwägung oder organischer Verfügung" auf Grund der Hauptlandespragmatik über die Rechtsverhältnisse der Staatsdiener vom 1.1.1805[21] "quiesziert", d.h.

---

19) Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 60.

20) Vgl. zum Text: Huber, Dokumente, Bd. I, S. 75 (79 f.); Zeumer, S. 540 (544); zum historischen Hintergrund der Bundesgründung und Bundesverfassung: Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 475 ff., 583 ff., 675 ff.

21) RegBl. 1805, S. 233, abgedruckt auch bei Gönner, S. 301 ff.

in den Wartestand versetzt werden. Sie hatten die Pflicht, bei Bedarf wieder in den aktiven Staatsdienst einzutreten.[22] Auch in Württemberg gab es eine ähnliche Regelung. Sie bestimmte, daß die zeitliche Enthebung vom Dienste (Quieszierung) bei "veränderter Einrichtung eines Staatsverwaltungszweiges" zulässig war.[23] Dieser Grundsatz lebt bis heute im Beamtenrecht Baden-Württembergs fort.[24] Nach Inkrafttreten der Verfassung vom 4. September 1831[25] gab es auch in Sachsen auf Grund des Gesetzes vom 7. März 1835 die Rechtsverhältnisse der Zivilstaatsdiener betreffend[26] die Versetzung in den Wartestand infolge veränderter Einrichtung der Staatsverwaltung und "wenn es aus Rücksicht auf die Verwaltung für angemessen erachtet" wurde.[27] Wie in Bayern und Württemberg galt auch die Regelung in Sachsen für alle Beamten.[28]

---

22) Vgl. Art. XI und XX der Hauptlandespragmatik, RegBl. 1805, S. 233; abgedruckt auch bei Gönner, im Anhang, S. XIII, XIV, XXV; vgl. auch die Hinweise bei Wacke, AöR 91,441 (447); Goldberg, S. 10 f.; Seydel-Piloty, BayStaatsrecht, S. 674.

23) Siehe § 18 WürtZStG v. 18. Juni 1821 (RegBl. S. 441).

24) Vgl. §§ 54 ff. BadWürttLBG; siehe auch Goldberg, S. 11.

25) Zitiert nach Goldberg, S. 11.

26) GVBl. S. 169.

27) GVBl. S. 169; vgl. auch Goldberg mit weit. Nachweisen (S. 11).

28) Goldberg, S. 11 f., schließt hieraus, es habe sich bei allen Verwaltungsbeamten in Sachsen um politische Beamte gehandelt. Dabei wird der Begriff des politischen Beamten unzulässigerweise mit dem des allgemeinen Wartestandes gleichgesetzt. Der entscheidende Unterschied liegt vom Formellen her in der Begrenzung des Personenkreises und vom Materiellen her in der die Zurruhesetzung auslösenden Motivation (vgl. hierzu auch Koellreutter, Parteien, S. 81; Wacke, AöR 91,441 (447)).

Auch in Preußen wurde der Wartestand eingeführt. Das geschah allerdings nicht wie in den oben genannten Ländern durch eine allgemeine Kodifikation - das ALR[29] enthielt noch keine Wartestandsbestimmungen -, sondern im Anschluß an den RDH durch eine Vielzahl von Einzelverordnungen, orientiert an den ihnen jeweils zu Grunde liegenden verschiedenen Fallkonstellationen. Im Rahmen des Forschungsmaterials, das dem Verfasser zur Verfügung stand, läßt sich die erstmalige Erwähnung des Wartegeldes in § 5 der "Verordnung betreffend die Verkümmerung der Besoldungen und Pensionen Königlicher Civilbedienten und Pensionisten" vom 28. Februar 1806 nachweisen.[30] In dem unter Bezug auf diese Verordnung erlassenen Rescript an die Regierungs-Deputation zu Hildesheim vom 26. April 1806 wurde darüber hinaus ausdrücklich erwähnt, daß sich der König an die Bestimmungen des RDH, also auch die dortige Wartestandsbestimmung, gebunden fühlte.

Für die Folgezeit lassen sich eine Vielzahl von preußischen Wartestandsbestimmungen nachweisen, aus denen ersichtlich wird, daß der allgemeine Beamtenwartestand in Preußen bis 1848 ständig angewandt wurde.[31]

---

29) Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten, v. 1.6.1794, vgl. 3. Aufl., Bd. 1-4, Berlin 1796.

30) Verzeichnis der in dem 1806ten Jahre ergangenen Edicte, Patente, Mandate, Rescripte und Haupt-Verordnungen. Nach der Zeitfolge, S. 61 f., 146.

31) PrGS 1811,191; 1815,43; 1817,255; 1819, Anh. S. 23; 1822,61,186,205; 1823,21,39,167; 1825, 131; 1826,14, Anh. S. 15; 1832,100; 1834,35; 1838,485; 1846,473; v. Kamptz Annalen 1817, Bd. 1, Heft 1, S. 8; Heft 3, S. 14; 1818, Heft 3, S. 690,611,617; Heft 4, S. 929; 1819, Heft 1, S. 11, Heft 3, S. 647; 1820, Heft 1, S. 2, Heft 3, S. 458; 1821, Heft 3, S. 515; Heft 4, S. 780; Bericht des Staatsministeriums vom 12.6.1848, PrMinBliV 1848,187 unten; ungenau hier Wacke, AöR 91,441 (447), der sich nur auf die seit dem 25.5.1820 ergangenen Wartestandsbestimmungen (PrMinBliV 1848,187) bezieht.

II. Die Anwendung des allgemeinen Wartestandes in Preußen

1. Personelle und strukturelle Eingriffe in die Verwaltungsorganisation als Folge von Gebietsveränderungen

Der Reichsdeputationshauptschluß, der Frieden von Tilsit, der Wiener Kongress und der Territorialrezeß von 1819 brachten für Preußen jeweils erhebliche Gebietsveränderungen mit sich.[32] Als Folge hiervon ergab sich auch eine mehrmalige Veränderung des Personalbestands der preußischen Verwaltung: Nach dem RDH hatte Preußen einen Teil seiner Beamtenschaft eingebüßt, aber auch bisher fremde Staatsdiener übernommen. Durch den Frieden von Tilsit wurde das preußische Staatsgebiet erheblich verkleinert, ebenso die Anzahl der Beamten.[33] Der Wiener Kongress und der Territorialrezeß von 1819 führten wieder zu einer erheblichen Vergrößerung Preußens und damit auch des Personalbedarfs der Verwaltung.

Infolge der verschiedenen Gebietsverschiebungen hatten viele Beamte mehrmals ihren Dienstherrn wechseln müssen. Hinzu kam noch, daß viele der preußischen Beamten in den Kriegen von 1806/07 und 1813 zum Wehrdienst eingezogen waren und nach ihrer Rückkehr die ursprünglich innegehabten Amtsstellen besetzt waren.[34]

---

32) Zu den historischen Einzelheiten vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 38 ff., 42 ff., 110 ff., 564 ff., 576 ff., 579 ff.; ders., Dokumente, Bd. 1, S. 1 ff.; Zeumer, S. 508 ff.

33) Art. 24 des Tilsiter Friedensvertrages enthielt für die neuen Landesherren eine Verpflichtung zur Versorgung der in den abgetretenen Gebieten verbliebenen ehemaligen preußischen Beamten. Vgl. Ploetz-Rönnefarth, S. 234 f. und die dortigen Nachw.

34) Hinweise hierauf ergeben sich aus den Wiederverwendungsklauseln der Kabinettsorder vom 1.8.1817, v. Kamptz, Annalen, 1817, Heft 3, S. 14 ff.

Für alle diese Personalprobleme mußte in Preußen Vorsorge getroffen werden. Der allgemeine Wartestand war hier ein geeignetes Mittel, zur Zeit stellenlose, aber noch dienstfähige Beamte vor finanziellen Notständen zu bewahren und als qualifizierte Personalreserve zu behalten. Das wird besonders deutlich aus der "Allerhöchsten Cabinets-Ordre betreffend die Gehalts- und Pensionsentschädigungen in den wiedervereinigten und neuen Provinzen" vom 1. August 1817.[35] Dort wurden die anspruchsberechtigten amtslosen Beamten "nach der Eigenthümlichkeit der vorwaltenden Verhältnisse" in vier Klassen eingeteilt. Zur ersten Klasse gehörten diejenigen, deren Rechte durch den RDH begründet waren. Die zweite Klasse umfaßte Beamte und Pensionäre, aus denjenigen neuen und wiedervereinigten Provinzen, die sich nicht unter französischer, westfälischer, bergischer oder herzoglich-warschauischer Herrschaft befunden hatten. In die dritte Klasse gehörten diejenigen Beamten, die ihr Gehalt oder ihre Pension nach dem Tilsiter Frieden von einer der oben genannten fremden Regierungen bezogen hatten und solche, die mit den nach dem Tilsiter Frieden abgetreten gewesenen Provinzen unter fremde Herrschaft gekommen, von dieser verstoßen, aber in jenen Provinzen geblieben und anschließend wieder preußische Untertanen geworden waren. Die vierte Klasse bestand aus den Beamten, die von den provisorischen Verwaltungsbehörden (nach 1813 bis zum Wiener Kongress) angestellt gewesen sind.

Während die Ansprüche der ersten Klasse sich allein nach den Wartestands- und Pensionsbestimmungen des RDH bemessen sollten, enthielt die Verordnung für die übrigen drei Klassen detaillierte Pensions- und Wartestandsbestimmungen, aus deren Wiederverwen-

---

35) v. Kamptz, Annalen, 1817, Heft 3, S. 14 ff.

dungsklauseln ersichtlich wird, daß dem territorial wieder erstarkten preußischen Staat sehr daran gelegen war, beim Ausbau seiner vergrößerten Verwaltung auf die dienstfähigen, z.Zt. amtslosen Beamten jederzeit wieder zurückgreifen zu können.

Die Anwendung des Beamtenwartestandes auf Grund der Gebietsveränderungen läßt sich darüber hinaus auch noch an Hand zahlreicher weiterer Fundstellen nachweisen.[36] Als Ergebnis läßt sich daher feststellen, daß es eine wesentliche, wenn nicht gar die Hauptaufgabe des allgemeinen Beamtenwartestandes während der absolutistischen Zeit in Preußen war, die durch die zahlreichen Gebietsveränderungen bedingten Schwierigkeiten der personellen Kontinuität der Verwaltung zu überwinden.

Der König wollte anscheinend die zunächst überflüssigen - in der Regel jedoch wiederverwendbaren - Beamten wegen ihrer Ausbildung und Erfahrung im Verwaltungsdienst weiterhin an sich gebunden wissen, um sich ihrer Dienste jederzeit wieder bedienen zu können. Die durch die Gebietsverschiebungen notwendig gewordenen Veränderungen in der Verwaltungsorganisation konnten daher vorgenommen werden, ohne die wirtschaftliche Sicherheit ergebener und noch dienstfähiger Beamter durch Entlassung zu gefährden.[37]

---

36) Vgl. PrGS 1819, Anh. S. 23; 1826, Anh. S. 15; 1822, 205; 1823,21; 1815,43; 1817,255; v. Kamptz, Annalen, 1818, Heft 3, S. 609, 611.

37) Einer Pensionierung der dienstfähigen amtslosen Beamten dürften neben der sprichwörtlichen Sparsamkeit der preußischen Staatsverwaltung auch grundsätzliche Erwägungen entgegengestanden haben. Aus den Verordnungen vom 18.10.1800 (als Nachtrag in PrGS 1816,214 veröffentlicht) und vom 27.10. 1810 (PrGS, S. 9) sowie in den in Fußnote 31 aufgeführten Nachweisen ergibt sich incidenter, daß zwar damals bereits - ohne daß hierauf ein Rechtsanspruch bestand - Pensionen gezahlt wurden. Ihre Bewilligung war jedoch von der Dienstunfähigkeit des Betroffenen abhängig. Vgl. hierzu auch den Bericht des Staatsministeriums vom 12. Juni 1848 (PrMinBliV, S. 187 f.).

2. Auflösung und Umbildung von Behörden aus nicht durch Gebietsveränderungen bedingten Gründen

Aus dem Erlaß, betreffend die Bewilligung von Wartegeldern für die zur Disposition gestellten Staatsbeamten, vom 14.6.1848[38] kann geschlossen werden, daß in der absolutistischen Zeit die Versetzung in den Wartestand wegen Auflösung und Umbildung von Behörden auch aus nicht durch Gebietsveränderungen bedingten Gründen Anwendung gefunden hat.[39] Die Änderung der Wartegeldsätze auch für "diejenigen Beamten, welche schon bisher zur Disposition gestellt worden sind",[40] spricht hierfür. Es ist aus Alters- und Haushaltsgründen unwahrscheinlich,[41] daß es rund 30 Jahre nach den letzten Gebietsveränderungen Preußens immer noch dienstfähige, amtslose Beamte gegeben hat, die ihr Wartegeld auf Grund der territorialen Veränderungen der Jahre 1801 bis 1819 bezogen.[42] Der sich auf die Umbildung von Staatsbehörden beziehende Erlaß vom 14.6.1848[43] und der die Höhe des Wartegeldes regelnde Ergänzungserlaß vom 24.10.1848[44] knüpften somit an eine längere

---

38) PrMinBliV, S. 187 = PrGS, S. 153.

39) Der Verfasser konnte aus den ihm zur Verfügung stehenden Quellen allerdings keinen direkten Nachweis hierfür erbringen.

40) So wörtlich der Erlaß v. 14.6.1848, PrMinBliV, S. 187 = PrGS, S. 153.

41) Vgl. hierzu auch Fußn. 37, insbes. aber den Bericht des Staatsministeriums v. 12.6.1848, PrMinBliV, S. 187 (188).

42) Abgesehen davon spricht auch eine starke Vermutung dafür, daß bereits die durch die Stein-Hardenberg'schen Reformen ausgelösten umfassenden Veränderungen der preußischen Staats- und Verwaltungsorganisation zu Versetzungen in den Wartestand geführt haben. Vgl. zum Ausmaß der Veränderungen: Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 145 ff., 161 ff., 200 ff.

43) PrMinBliV, S. 187 = PrGS, 1848, S. 153.

44) PrGS, S. 338 f.

Tradition der Wartestandsversetzung bei Auflösung und Umbildung von Behörden aus nicht durch Gebietsveränderungen bedingten Gründen an. Diese Motivation der Wartestandsversetzung fand auch in der späteren Beamtengesetzgebung Preußens[45] und des Reichs[46] seinen Niederschlag und gilt auch gemäß § 20 BRRG und den hierauf basierenden landesrechtlichen Regelungen fort.[47]

3. Ansätze für die Entstehung der Institution des politischen Beamten

Es liegt zwar nahe anzunehmen, daß bei der Anwendung des Wartestandes anläßlich der verschiedenen Gebietsveränderungen im Einzelfalle auch politische, insbesondere Loyalitätsgesichtspunkte eine Rolle gespielt haben mögen. Ein konkreter Nachweis konnte hierfür jedoch nicht erbracht werden. Es läßt sich

---

45) Vgl. § 104 des Preuß. Ausf.G zum GVG v. 24.4. 1878 (PrGS, S. 250 f.); Regelung der Verhältnisse der bei der Umgestaltung der Eisenbahnbehörden nicht zur Verwendung gelangenden Beamten, v. 4.7.1894 (PrGS, S. 89 f.); § 1 des Gesetzes über die von der Umgestaltung der Kassen im Bereich der Verwaltung der direkten Steuern betroffenen Beamten vom 1.4.1895 (PrGS, S. 87); § 15 des Gesetzes betreffend die Dienststellung des Kreisarztes und die Bildung von Gesundheitskommissionen, v. 16.9.1899 (PrGS, S. 172); § 3 des Gesetzes vom 24.7.1909, betreffend die Aufhebung der Generalkommission für die Provinzen Westpreußen und Posen (PrGS, S. 637).

46) § 24 RBG v. 31.3.1873 (RGBl. S. 61); § 43 DBG v. 26.1.37 (RGBl. I S. 39).

47) § 33 Abs. 2 BWLBG; Art. 36 Abs. 3 BayBG; § 71 Abs. 2 BerlLBG; § 38 HmbBG; § 31 Abs. 2 HessBG; § 109 Abs. 2 NdsBG; § 39 NRWLBG; § 36 Abs. 2 RhPfLBG; § 34 Abs. 2 SaarBG; § 35 Abs. 2 SchlHLBG.

aber feststellen, daß die Ansätze für die Entstehung der Institution des politischen Beamten auf der Basis des allgemeinen Wartestandes bereits durch die Entwicklung des Beamtentums in der Spätphase der absoluten Monarchie Preußens erkennbar wurden.

König Friedrich Wilhelm I. entwickelte das preußische Beamtentum zu einer der staatstragenden Säulen des absolutistischen Staates. Die Beamten waren Diener des Königs und ihm zu absolutem Gehorsam und persönlicher Treue verpflichtet.[48] Von der Amtsfunktion her waren sie Repräsentant und Organ der auf den Macht-, Wohlfahrts- und Rechtsgedanken der Aufklärung gegründeten Staatsidee.[49] Persönliche Treue und absoluter Gehorsam ließen politische Meinungsunterschiede nicht zu. Fehlender Treue und fehlendem Gehorsam konnte der König durch Entlassung der betroffenen Staatsdiener begegnen. Es bestand daher für ihn kein Grund, einen Beamten bei Wegfall des Vertrauensverhältnisses in den Wartestand zu versetzen. Er konnte ihn entlassen.[50]

Dieses unbedingte Treue- und Gehorsamsband begann sich langsam nach dem Tode Friedrich II. zu verändern, als auch in Preußen der Absolutismus seinen Höhepunkt überschritten hatte. Unter den Nachfolgern Friedrich II. gewann der Gedanke des Konstitutionalismus nach und nach an Einfluß.[51] Der Konstitutio-

---

48) Hartung, Studien, S. 3 f.; Lenze, S. 14 f.

49) Der sog. "Nachtwächterstaat". Vgl. hierzu im einzelnen die grundlegenden Erörterungen von Hartung, Studien, S. 3 ff.

50) Dieser Gedanke kommt deutlich in § 59 RDH zum Tragen: Bedingung für die Statusgarantie war die Dienstbereitschaft, d.h. die Bereitschaft zur persönlichen Treue und zum Gehorsam. Fehlte sie, erlosch die Fürsorgegarantie. Die Dienstherrnänderung kam dann einer Entlassung gleich. Vgl. oben S. 6 ff.

51) Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 16.

nalismus wollte die unumschränkte Fürstengewalt durch ein Staatsgrundgesetz ersetzen. Anstelle der Fürstensouveränität sollte die Staatssouveränität als höchste, in der Verfassung manifestierte, aber gleichzeitig durch sie begrenzte Gewalt treten.[52)]

Das Vordringen des Konstitutionalismus war einmal dadurch bedingt, daß die napoleonische Expansion Preußen unmittelbar mit der französischen Staatsauffassung in Berührung brachte. Zum anderen waren die Nachfolger Friedrich II. von ihrer Persönlichkeit her schwächer als ihr Vorgänger. Dadurch traten die Minister politisch stärker in den Vordergrund, was besonders die Verwirklichung der Stein-Hardenberg'schen Reformen zeigt. Die unumschränkte Autoritätsstellung des Königs von Gottes Gnaden mußte durch das politisch stärkere Gewicht der Minister einerseits beeinträchtigt werden, andererseits war die Autorität der Minister in der Beamtenschaft nicht so stark, daß man sie mit dem selbstverständlichen Gehorsam gegenüber dem absoluten Herrscher hätte vergleichen können.[53)]

Die Stein-Hardenberg'schen Reformen verschafften dem Gedanken des Konstitutionalismus konkreten Eingang in das preußische Staatsleben. Es gehörte u.a. zu den Zielen dieser Reformen, Preußen in das System

---

52) Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 377. Der deutsche Konstitutionalismus stellte in seiner praktischen Ausgestaltung allerdings nur einen Kompromiß zwischen Fürsten- und Staatssouveränität dar; vgl. zu den Einzelheiten Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 3 ff., 11 ff.

53) Vgl. Hartung, Studien, S. 22.

der Repräsentativverfassung überzuleiten. So ließ Hardenberg bereits in das Finanzedikt vom 27.10. 1810[54] ein Verfassungsversprechen aufnehmen, in dem König Friedrich Wilhelm III. versprach: "der Nation eine zweckmäßig eingerichtete Repräsentation sowohl in den Provinzen als auch für das Ganze zu geben", deren Rat er "gerne benutzen" wollte.[55] Obwohl dieses Verfassungsversprechen und auch die beiden folgenden[56] zunächst nicht eingelöst wurden,[57] blieben sie auf das Verhältnis zwischen Krone und Beamtenschaft nicht ohne Einfluß: Die persönliche Bindung zum König wurde nach und nach schwächer, die Dienstauffassung staatsbezogener.[58] Somit wurde der Beamte zum Staatsdiener, der sich nicht nur durch die persönliche Rechtsbeziehung zum Monarchen, sondern mehr und mehr durch die ethische Bindung an die überpersönliche Einheit des Staates an sich verpflichtet wußte.[59]

Die schwächer werdende persönliche Bindung an den König hatte zur Folge, daß die Stellung der Beamten zunehmend mit Rechtsgarantien ausgestattet wurde. Bereits das ALR hatte den Beamten einen Rechtsschutz

---

54) Huber, Dokumente, Bd. I, Nr. 9 (S. 41).

55) Huber, Dokumente, Bd. I, Nr. 9 (S. 42 f.).

56) Die Verordnung über die zu bildende Repräsentation des Volkes, vom 22.5.1815, und Art. II des Staatsschuldengesetzes, vom 17.1.1820, enthielten ebenfalls konkrete Verfassungsversprechen (vgl. hierzu im einzelnen Huber, Dokumente, Bd. I, Nr. 19 - S. 56 f. - u.Nr. 23 - S. 66 f. -).

57) Zu den historischen Einzelheiten vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 296, 302, 310; Bd. II, S. 479.

58) Hartung, Studien, S. 21 ff. mit Einzelbeispielen; Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 15 f., 478 f.

59) Hartung, Studien, S. 21.

vor willkürlichen Entlassungen dadurch garantiert, daß kein Vorgesetzter einen Zivilbeamten ohne vorherige Anhörung und ohne Mitwirkung des Staatsrats "wider seinen Willen einseitig entsetzen oder verabschieden" konnte.[60] Da der Staatsrat auch nach seiner Erneuerung im Jahr 1817[61] nur beratende und begutachtende Funktion gegenüber dem Landesherrn hätte, konnte er zwar dessen Entscheidung beeinflussen, ihr jedoch nicht vorgreifen oder sie ersetzen.[62] Trotz der Mitwirkung des Staatsrates war daher das Recht des Königs, mißliebige Beamte unmittelbar zu entlassen, unberührt geblieben.[63]

Die Kabinettsorder vom 12.4.1822[64] und vom 21.2. 1823[65] brachten eine weitere Veränderung des allgemeinen Beamten-Status. Der König behielt sich danach unter der üblichen Mitwirkung des Staatsrates nur für die von ihm selbst zu ernennenden Beamten ein Entscheidungsrecht hinsichtlich deren Entlassung vor. Dabei handelte es sich um alle diejenigen Beamten, die man heute - grob ausgedrückt - dem höheren Dienst zurechnet. Wenn der König sein Entlassungsrecht für die niedrigeren Beamtengruppen auf

---

60) Vgl. ALR, Teil II, Titel 10, §§ 98 ff. (vor allem § 101); sieh auch Wacke, AöR 91,441 (445); Ule, DÖV 1964,293.

61) "Verordnung wegen Einführung des Staatsraths" vom 20. März 1817 (Nr. 411), PrGS, S. 67.

62) Schneider, Staatsrat, S. 43 f.; Wacke, AöR 91, 441 (446).

63) Lotz, Geschichte, S. 206 f.; Hintze, Beamtenstand, S. 32 ff.; Wacke, AöR 91,441 (445); Bernet, Die Polizei 1970,350. Der zeitgenössische Gelehrte N.T. Gönner begründete das Recht des Monarchen, den Staasdiener zu entlassen allerdings damit, daß in dieser Maßnahme in erster Linie eine Befreiung des Betroffenen von der Last, Staatsdienste zu tragen, zu sehen sei (vgl. Gönner, Staatsdienst, S. 271 f.).

64) PrGS, S. 105 (108) (Nr. 714).

65) PrGS, S. 25 (Nr. 783).

ihm unterstehende Behörden delegiert hat, so kommt darin eine größere förmliche Distanz zur Beamtenschaft zum Ausdruck. Diese läßt sich allerdings nicht unbedingt als Zeichen für eine Abschwächung des Treuebandes werten, sondern ist eher dahin zu verstehen, daß der nach und nach umfangreicher und komplizierter werdende preußische Verwaltungsapparat für eine Person nicht mehr voll überschaubar war und der König sich aus organisatorischen und zeitlichen Gründen nicht mehr mit jeder Personalentscheidung belasten konnte.

Neben den oben geschilderten Regelungen des allgemeinen Wartestandes wurden auch für die Pensionsansprüche der Beamten institutionelle Sicherungen geschaffen. Dies geschah durch das "Pensions-Reglement für die Zivil-Staatsdiener" vom 30.4.1825.[66] Es gewährte den Beamten bei pflichtgemäßer Amtsführung einen "Anspruch auf lebenslängliche Pension" nach 15 Dienstjahren, nachdem ihnen während ihrer Dienstzeit ein nach dem Gehalt bemessener regelmäßiger Pflichtbeitrag zum Pensionsfonds auferlegt war.[67] Diese nicht als Gesetz ergangene Regelung war bis zum Pensions-Gesetz vom 27.3.1872 in Geltung.[68]

---

66) Nachträglich publiziert in v. Kamptz, Annalen, Bd. 16,843; vgl. auch Wacke, AöR 91,441 (448); ders., AöR 76 (1950/51),415; Hartung, Studien, S. 11 f.; Brand bei v. Stengel-Fleischmann, Bd. III, S. 53.

67) v. Kamptz, Annalen, Bd. 16,843. Auch vorher gab es bereits - allerdings nicht in Form eines gesicherten Anspruchs - Pensionsregelungen für verdiente Staatsdiener, vgl. oben Fußn. 37 sowie für das ausgehende 18. Jahrhundert Stölzel, Suarez, S. 435 f.

68) Brand bei v. Stengel-Fleischmann, Bd. III, S. 53; Wacke, AöR 91,441 (448).

Auch das Gesetz betreffend das gerichtliche und das Disziplinar-Strafverfahren gegen Beamte, vom 29.3. 1844,[69] das die Entfernung aus dem Amt im Disziplinarwege neu regelte und damit die Verrechtlichung des Beamtenverhältnisses erweiterte, enthielt noch keine Sonderbestimmungen für politische Beamte. Im einzelnen trat in dem Gesetz neben eine Reihe von Ordnungsstrafen (Warnung, Verweis, Geldbuße, gegen untere Beamte auch Arreststrafe) auch die Entfernung aus dem Amte, die in Strafversetzung, Degradation und gänzlicher Entlassung aus dem Dienst bestehen konnte (§ 17). Die Entlassung aus dem Dienst sollte besonders dann eintreten, wenn der Beamte sich einer fortgesetzten mangelhaften Amtsführung schuldig oder durch seinen außeramtlichen Lebenswandel, namentlich durch Trunk, Verschwendung, leichtsinniges Schuldenmachen oder überhaupt durch ein die Religion oder die Sittlichkeit verletzendes Betragen des zu dem Amte erforderlichen Vertrauens oder Ansehens verlustig gemacht hatte (§ 21).

Aus dieser Vorschrift, insbesondere aus den Begriffen "mangelhafte Amtsführung" und "Verlust des zum Amt erforderlichen Ansehens", läßt sich nicht schließen, daß sie Grundlage für eine Entlassung von Beamten aus Gründen politischer Nichtübereinstimmung sein sollte.[70] Unabhängig davon wurde jedoch damals bereits die Auffassung vertreten, daß den Ministern gegenüber den Beamten der inneren Verwaltung das weitergehende Recht der Entfernung aus dem Amt aus politischen Gründen eingeräumt werden sollte.[71] Der Grund hierfür lag in dem steigenden politischen

---

69) PrGS, S. 77.

70) So auch Hartung, Studien, S. 17 f.; Wacke, AöR 91,441 (449); Üle, DÖV 1964,293 f.

71) Bülau, Behörden, S. 101 ff., 104 f.; Heffter, Beiträge, S. 141 ff.; vgl. auch Hartung, Studien, S. 17 f.

Selbstbewußtsein der spätabsolutistischen Beamtenschaft, das sich besonders nach dem Thronwechsel vom 7.6.1840 verstärkte, als sich der neue König Friedrich Wilhelm IV. ebenso wie sein Vorgänger weigerte, die uneingelösten Verfassungsversprechen zu erfüllen.[72] Die Enttäuschung über diese Entscheidung dürfte gerade in der Beamtenschaft beträchtlich gewesen sein.

Als Folge hiervon stieg die Zahl der politisch widerspenstigen Staatsdiener schon in dieser Spätphase der absoluten Monarchie immer mehr an.[73] Viele Beamte fühlten sich auf Grund ihres Sachverstandes und ihrer Bildung geradezu dazu berufen, in der Rolle der konstitutionellen Opposition für die Durchsetzung des Verfassungsgedankens und damit der Einhaltung der Verfassungsversprechen zu streiten.[74]

Waren dies jedoch noch Einzelfälle, so wurde die Frage nach der politischen Haltung der Beamten nach der Einführung des Vereinigten Landtages in Preußen im Jahre 1847 allgemein politisch bedeutsam.[75] Im Vereinigten Landtag in Preußen galt nicht der Grundsatz der Unvereinbarkeit zwischen Amt und Mandat, weil man in den parlamentarischen Beratungen nicht auf die Sachkunde der Beamten verzichten wollte. Das führte

---

72) Vgl. zu den hist. Einzelheiten: Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 485 ff.; Valentin, S. 39 f.

73) Vgl. die Beispiele bei Hartung, Studien, S. 22 f., vor allem sein Hinweis auf Th.v. Schön; vgl. auch Rothfels, S. 99, 113 ff.; Varnhagen von Ense, Blätter, Bd. I, S. 39; Steinbach, S. 26 f.; Rejewski, S. 31.

74) Ernsthausen, Erinnerungen, S. 232; Hartung, Studien, S. 22; Steinbach, S. 26.

75) Hartung, Studien, S. 23; vgl. hinsichtlich der hist. Einzelheiten: Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 491 ff. (insbes. S. 496 f.); Rejewski, S. 32 ff.

bei den heftigen politischen Kontroversen im Vereinigten Landtag dazu, daß mehrmals beamtete Abgeordnete gegen Regierungsvorlagen stimmten und sich somit indirekt in Widerspruch zu ihrer Amtspflicht begaben.[76] Aus mehreren Quellen[77] ist bekannt, daß König Friedrich Wilhelm IV. in diesem Zusammenhang daran gedacht hat, alle im Parlament nicht die Regierungslinie vertretenden Beamten zu verabschieden, während er sich zuletzt aber mit dem Versprechen gewissenhafter Amtsführung begnügte. So wurde z.B. dem Abgeordneten und preußischen Landrat von Vincke einige Wochen nach dem Schluß des ersten Vereinigten Landtages von seinem vorgesetzten Regierungspräsidenten auf Grund einer Weisung des Staatsministeriums seine Tätigkeit im Landtag vorgehalten und daran die Schlußfolgerung geknüpft, es sei nicht zu erwarten, daß er in seiner amtlichen Tätigkeit als Landrat seinen amtlichen Obliegenheiten genügen könne, da er sich in feindseliger Richtung gegen die Staatsregierung befände.[78] Vincke blieb jedoch zunächst noch im Amt, ein Beispiel dafür, daß das Problem des politischen Beamten im Jahre 1847 noch nicht voll in das Bewußtsein der Regierenden getreten war.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß die Institution des politischen Beamten in der absoluten Monarchie Preußens noch unbekannt war. Der Gedanke des Konstitutionalismus hatte sich noch nicht durchsetzen können. Trotz der stärker gewordenen Ver-

---

76) Hartung, Studien, S. 23; Huber, a.a.O., Bd. II, S. 496 f.

77) Varnhagen von Ense, Tagebücher, Bd. IV, S. 108; Treitschke, Deutsche Geschichte, Bd. V, S. 629 f.; Hartung, Studien, S. 23; Huber, a.a.O., Bd. II, S. 497.

78) Hartung, Studien, S. 23, Fußnote 51.

rechtlichung des Beamtenstatus bestand das persönliche Treue- und Gehorsamsband zum König - wenn auch abgeschwächt - als Grundlage des Beamtenverhältnisses fort. Das Lebenszeitsprinzip war noch nicht eingeführt. Es bestand daher noch kein Grund, eine Sonderregelung für die Beendigung des Dienstverhältnisses bestimmter Beamtengruppen bei fehlender politischer Übereinstimmung mit dem Dienstherrn zu schaffen. Der König konnte Beamte, an deren Treue[79] er Zweifel hatte, jederzeit entlassen.

Die ständig stärker werdende Verrechtlichung sowie das durch den Gedanken des Konstitutionalismus bedingte stärkere politische Selbstbewußtsein und Gewicht der Beamtenschaft legten jedoch die Grundlage für die spätere Schaffung von auf den allgemeinen Wartestandsbestimmungen basierenden Sonderregelungen für Beamte in politisch wichtigen Ämtern.

B. Die Entstehung der Institution bei Beginn der konstitutionellen Monarchie

Erst die revolutionären Ereignisse des Jahres 1848 und der damit verbundene Beginn der konstitutionellen Monarchie bringen hier die entscheidende Änderung.[80] Hartung[81] hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß durch den Sieg des Verfassungsgedankens von 1848 den Beamten voller Anteil an den errungenen politischen Freiheiten gewährt wurde, sie das

---

79) Hier gemeint im Sinne von politischer und persönlicher Übereinstimmung.

80) Zum Wesen des Konstitutionalismus in Deutschland vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 3 ff., 11 ff.

81) Hartung, Studien, S. 23 f.

aktive und passive Wahlrecht und damit die freie Betätigung am parteipolitischen und parlamentarischen Leben erlangten. Dies führte notgedrungen zu einer Änderung der Treueverpflichtung der Beamten. Nicht mehr die absolute Treuepflicht gegenüber dem Monarchen stand im Vordergrund, sondern die Treueverpflichtung gegenüber der konstitutionellen Staatsgewalt, die nicht mehr allein vom König, sondern auch von der verfassungsmäßigen Regierung, den Ministern, präsentiert wurde. Die konstitutionelle Ministerverantwortlichkeit[82] brachte auch eine stärkere Abhängigkeit der Beamten von den Ministern und damit von wechselnden politischen Richtungen mit sich.[83] Das mußte - wie die historische Entwicklung auch zeigt - zu politischen Spannungen zwischen Regierung und Beamtenschaft führen: Nachdem im März 1848 auch in Preußen die Verfassungskrise ausgebrochen war, fanden die liberalen Regierungen[84] einen Verwaltungsapparat vor, der sich gerade in seinen Spitzen überwiegend aus überzeugten Parteigängern der Konservativen zusammensetzte.[85] Die liberalen Regierungen liefen dadurch Gefahr, daß ihre politischen Zielvor-

---

82) Vgl. hierzu Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 20 ff.; vgl. auch Bismarck im Reichstag am 1.12.1874: "Ich bin dafür verantwortlich, daß an der Spitze der einzelnen Zweige der Reichsverwaltung Leute stehen, die ihre Verwaltung im großen und ganzen in der Richtung des Stromes führen, den das politische Leben zu laufen genötigt ist." (zitiert nach Goldberg, S. 17 und Laband, S. 382, Anm. 3)..

83) Hartung, Studien, S. 24.

84) Vgl. zu den hist. Einzelheiten Huber, Bd. II, S. 571 ff., 576 f., 579 f., sowie dort auf S. 750 f. eine genaue Übersicht über die fünf preußischen Staatsministerien der Konfliktszeit. Vgl. auch Hintze, Hohenzollern, S. 529 f., 534 f., 539 f.

85) Hartung, S. 24.

stellungen nicht in praktische Verwaltungsarbeit umgesetzt, sondern von leitenden konservativen Beamten eher behindert werden würden.[86]

Nachdem der König auf Vorschlag des Ministeriums Camphausen[87] durch Erlaß vom 14.6.1848[88] zunächst noch eine Wartestandsregelung erlassen hatte, die sich allein "auf die bevorstehende Umbildung der Staatsbehörden" bezog und aus der noch keine eindeutig politische Motivation ersichtlich ist, enthielt die Verfügung des Ministeriums Auerswald-Hansemann vom 15. Juli 1848[89] eine solche Motivation für Dienstenthebungen.

In dieser an sämtliche Regierungspräsidenten gerichteten Rundverfügung "betreffend die Wirksamkeit der Beamten für das dermalige Regierungssystem" hieß es, daß die Regierung zwar nicht geneigt sei, gewissenhafte Beamte "der Laune der öffentlichen Meinung zum Opfer zu bringen." Es könne jedoch nicht geduldet werden, daß Beamte im Dienst bleiben, die "dem dermaligen Regierungssystem ihre Anerkennung geradezu versagen und demselben geflissentlich widerstreben." Insbesondere die Bürgermeister und Landräte sollten deshalb genau beaufsichtigt werden, um unter Umständen "der dienstlichen Tätigkeit eines solchen Beamten ein Ziel zu setzen."[90]

---

86) Vgl. etwa zu den Reformen Camphausens die Aufzählung bei Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 580, 583 f.

87) Bericht des Staatsministeriums v. 12.6.1848, PrMinBliV, S. 187 f.

88) PrGS S. 153 = PrMinBliV, S. 187, ergänzt durch Verfügung vom 24.10.1848, PrGS, S. 338 f.

89) PrMinBliV 1848,250; Runge, S. 21, Fußn. 26, nimmt hier irrtümlich an, diese Verfügung stamme bereits aus der Zeit der Regierung Camphausen.

90) PrMinBliV 1848, S. 250; vgl. hierzu auch Hartung, Studien, S. 24; Wacke, AöR 91,441 (450); Ule, DÖV 1964,293 (294); Steinbach, S. 27 f.; Horn, S. 66.

Obwohl aus dem Wortlaut dieser Rundverfügung mit Sicherheit nur geschlossen werden kann, daß sie sich auf die Entlassung, nicht auch auf die Wartestandsversetzung politisch mißliebiger Beamter bezog, blieb sie keine Ausnahmeregelung, sondern leitete eine Entwicklung ein, die zu einer Institutionalisierung der Versetzung in den Wartestand (und späteren einstweiligen Ruhestand) wegen politischer Differenzen führte. Das wird auch aus den Motiven der Verfassungskommission der Berliner Nationalversammlung von 1848[91] besonders deutlich. Sie zeigen, daß der Liberalismus seit Übernahme der Regierungsgewalt einerseits den Grundsatz vertrat, daß im konstitutionellen Staate "der Regierungsgewalt ein freier Spielraum in der Wahl ihrer ausführenden Organe zu gewähren ist und daß insbesondere die Minister in der Anstellung und Entlassung der an der Spitze der Verwaltungsbehörden stehenden Beamten, welche vorzugsweise zu einer einflußreichen politischen Tätigkeit berufen sind, nicht zweckwidrig beschränkt werden" durften. Auf der anderen Seite sollten aber die Staatsbeamten auch gegen willkürliche Entziehungen von Amt und Einkommen angemessen geschützt, also das Lebenszeitsprinzip eingeführt werden.[92]

Der Gedanke, Beamte aus politischen Gründen aus ihren Ämtern zu entfernen, ist somit nicht im Lager der konservativen Reaktion entstanden,[93] sondern be-

---

91) Vgl. Protokolle der Verfassungskommission (hrsg. v. K.G. Rauer), 1849, S. 134 f.

92) So auch Hartung, Studien, S. 24 und Ule, DÖV 1964,293 (294) im Anschluß an die in Fußn. 91 erwähnten Protokolle.

93) A.A. wohl Kleindinst in der Debatte der Zweiten Lesung des Bundesbeamtengesetzes (StenBer. 1. WP, S. 13059 B-D).

reits zur Zeit der liberalen Regierungen von 1848 aufgekommen.[94] Er ist als Folgeerscheinung der Einführung des konstitutionellen Regierungssystems anzusehen. Die politische Meinungs- und Betätigungsfreiheit der Beamten ließ es zu, daß sie auch äußerlich und offen in politische Distanz zur Regierung treten konnten. Durch die Möglichkeit des Aufeinanderfolgens von Regierungen politisch verschiedener Richtung konnte aber die Effizienz der Verwaltungsarbeit beeinträchtigt werden, wenn die leitenden Beamten nicht das politische Vertrauen der jeweiligen Regierung besaßen. Der Gedanke, diese Beamten aus dem Dienst zu entfernen, bot sich daher - wie die Verfügung vom 15. Juli 1848[95] zeigt - zur Lösung dieses Problems an.

Zur rechtlich abgesicherten Einführung der Institution des politischen Beamten und damit zur Anwendung der Wartestandsregelung auf politisch mißliebige Beamte, kam es jedoch erst nach dem Sieg der konservativen Reaktion. Das seit dem 2.11.1848 amtierende, die konservative Reaktion verkörpernde Staatsstreichministerium des Generals Graf Brandenburg[96] setzte die Verfügung vom 15. Juli 1848[97] nicht außer Kraft. Sie lag anscheinend auch im Interesse dieser Regierung. Auch die Vorstellungen der Verfassungskommission der preußischen Nationalversammlung über eine politisch motivierte Versetzung von

---

94) Vgl. hierzu die Mißverständnisse zwischen Ule, DÖV 1964,293 ff. und Anders, DÖV 1964,295 f.; siehe auch Hartung, Studien, S. 24.

95) PrMinBliV, S. 250.

96) Vgl. für die geschichtlichen Hintergründe im einzelnen Huber, Bd. II, S. 571 ff., 737 ff., 750 f., 751 ff.

97) PrMinBliV, S. 250.

leitenden Beamten in den einstweiligen Ruhestand[98] wurden von den Konservativen übernommen. Das fand seinen Niederschlag in Art. 96 der oktroyierten Verfassung vom 5. Dezember 1848[99] (Art. 98 der Rev. Verf.[100]), wonach den nichtrichterlichen Beamten ein Gesetz über ihre besonderen Rechtsverhältnisse in Aussicht gestellt wurde, das auf der einen Seite der Regierung die Wahl der ausführenden Organe freistellen,[101] auf der anderen Seite aber auch "den Staatsbeamten gegen willkürliche Entziehung vom Amt und Einkommen angemessenen Schutz" gewähren sollte.[102]

Zwar wurde ein solches Gesetz nie erlassen.[103] Jedoch wurde die Institution des politischen Beamten in der preußischen Verordnung betreffend die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten, die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand vom 11.7.1849[104] erstmals materiellrechtlich geregelt. Diese Notverordnung aufgrund des Art. 105 der oktroyierten Verfassung vom 5.12. 1848[105] hatte als dringliche Verordnung im Sinne dieser Vorschrift Gesetzeskraft. Mit ihr wurde

---

98) Vgl. S. 28 oben, sowie Fußnoten 91, 92.

99) PrGS, S. 375 (388).

100) v. 31.1.1850 (PrGS, S. 17 (32)).

101) Wörtliche Formulierung: "... ohne die Regierung in der Wahl der ausführenden Organe zweckwidrig zu beschränken ..."

102) Vgl. hierzu auch Goldberg, S. 12; Wiese, S. 162 f.

103) Goldberg, S. 12; Fußnote 38, hält dies bezeichnend für die zögernde Art, mit der man in Preußen an die Verwirklichung des konstitutionellen Gedankens ging; vgl. hierzu auch Waldecker, AöR N.F., Bd. 7, S. 140 f.

104) PrGS, S. 271.

105) PrGS, S. 375 (390).

gleichzeitig ein förmliches Disziplinarverfahren mit einem bei Entlassungen nicht überspielbaren richterlichen Disziplinarhof (§§ 26, 31, 50 der Verordnung) und damit incidenter die grundsätzliche Unabsetzbarkeit der Beamten,d.h. das Prinzip der Lebenslänglichkeit des Beamtenverhältnisses (Lebenszeitprinzip) eingeführt.[106]

Die Verordnung behandelte in ihrem 8. Abschnitt als Ausnahme von ihren übrigen Regelungen "Verfügungen im Interesse des Dienstes, welche nicht Gegenstand eines Disziplinarverfahrens sind"[107] und bestimmte in § 94:

> "... 2. Einstweilige Versetzung in den Ruhestand mit Gewährung von Wartegeld.
> Es sind hierbei die Vorschriften der Verordnungen vom 14. Juni und 24. Oktober 1848 zu beobachten.
> Außer dem daselbst vorgesehenen Fall können durch Königliche Verfügung jederzeit die nachbenannten Beamten mit Gewährung des vorschriftsmäßigen Wartegeldes einstweilig in den Ruhestand versetzt werden:
>
> Unterstaatssekretäre,
> Ministerialdirektoren,
> Oberpräsidenten,
> Regierungspräsidenten und Vicepräsidenten,
> Beamte der Staatsanwaltschaft bei den Gerichten,
> Vorsteher Königlicher Polizeibehörden,
> Landräthe;
> ferner die Gesandten und andere diplomatische Agenten.
>
> Wartegeldempfänger, welche zur Zeit der Verkündung der Verfassungsurkunde etatmäßig angestellt waren, sollen bei Wiederbesetzung erledigter Stellen, für welche sie sich eignen, vorzugsweise berücksichtigt werden. ..."

---

106) Vgl. Wacke, AöR 91,441 (449). Durch diese Regelung wurde auch gleichzeitig das Gesetz betreffend das gerichtliche und Disziplinarstrafverfahren vom 29.3.1844 (GS S. 77) der veränderten Lage angepaßt (vgl. Hartung, Studien, S. 25 mit der Beschreibung weiterer Einzelheiten der Neuregelung). Vgl. zu weiteren Einzelheiten auch Rejewski, S. 25 ff.

107) PrGS, S. 271 (289 ff.).

In dieser ersten mit Gesetzeskraft und von der Rechtsfolge her auf der Basis des allgemeinen Wartestandes ergangenen Regelung der Institution werden bereits sämtliche Kriterien, die auch heute noch für die Bestimmung und rechtliche Ausgestaltung der Institution des politischen Beamten Gültigkeit haben, bezeichnet. Die Regelung eines formellen Versetzungsverfahrens fehlt bereits damals. In der Vorschrift ist aber präzise und abschließend ein bestimmter Personenkreis von höheren Verwaltungsbeamten bezeichnet, auf den die Regelung Anwendung finden soll. Durch die Worte "Jederzeit ... mit Gewährung des ... Wartegeldes einstweilig in den Ruhestand" ist bereits 1849 eine Formulierung gefunden worden, die seitdem in allen gesetzlichen Quellen wiederkehren sollte.[108] Mit der Bezugnahme auf die Vorschriften der Verordnungen vom 14. Juni und 24. Oktober 1848[109] wird auch die der Einrichtung seit damals innewohnende Eigentümlichkeit eines gegenüber den normalen Dienstbezügen verkürzten, allerdings über der regulären Pension liegenden einstweiligen Ruhegehaltes erwähnt. Auch das Prinzip der vorzugsweisen Wiederverwendung ist verankert worden, das ebenfalls seither gilt.

Wenn die Verordnung unter Bezugnahme auf die Regelungen vom 14.6. und 24.10.1848[110] mit der Formulierung "außer dem daselbst vorgesehenen Falle" auf die Umbildung von Staatsbehörden anspricht, so wird dadurch nur betont, daß hier eine andere Fallkonstellation geregelt werden sollte: die Möglichkeit jeder Regierung, ihre leitenden Beamten aus

---

108) So auch Wacke, AöR 91,441 (449); Bernet, Die Polizei, 1970,350 (351).

109) PrGS, S. 153 u. S. 338.

110) PrGS, S. 153 u. 338.

politischen Erwägungen heraus frei auszuwechseln. Diese Erwägungen waren allerdings - wie auch in späteren Regelungen - nicht näher umschrieben.

Fest steht aber, daß für die Einführung dieser Bestimmung politische Gründe maßgebend waren. Das ergibt sich zunächst schon einmal aus einer Würdigung des historischen Gesamtzusammenhangs. Ebenso wie die vorhergehenden liberalen Regierungen daran interessiert waren, in den leitenden Positionen der Verwaltung Leute ihres Vertrauens zu placieren, um die Regierungslinie auch in der Verwaltung durchsetzen zu können, mußte auch der nachfolgenden konservativen Regierung daran gelegen sein, liberale Elemente in den Verwaltungsspitzen zu eliminieren. Durch die Einführung des Lebenszeitprinzips konnten politisch mißliebige Beamte nicht mehr einfach entlassen werden. Um sie dennoch durch andere Beamte ersetzen zu können, wurde nunmehr der Wartestand bzw. einstweilige Ruhestand benutzt.[111)]

Auch aus den Motiven zu der Verordnung wird die politische Motivation für die Einführung der Bestimmung deutlich. Danach sind die oben aufgeführten Beamtengruppen zu denjenigen Staatsdienern zu zählen, "die entweder in Beziehung auf die innere oder äußere Politik als die eigentlichen Organe der Staatsregierung zu betrachten sind oder einen solchen Beruf haben, daß der Regierung notwendig ein mehr unmittelbarer Einfluß auf ihre Amtstätigkeit zustehen muß, damit in wichtigen Zweigen der Staatsverwaltung

---

111) Zwischen beiden Begriffen wurde damals noch nicht unterschieden.

die notwendige Kraft und Einheit gesichert bleibe."[112]

Aus der Verordnung vom 11.7.1849[113] ist dann das endgültige Gesetz betreffend die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten vom 21. Juli 1852[114] hervorgegangen.[115] In ihm wurden in das Verzeichnis der politischen Beamten noch die Militärintendanten aufgenommen,[116] im übrigen blieb die Regelung unverändert.

Damit war der Entstehungsprozeß der Institution des politischen Beamten bei Beginn der konstitutionellen Monarchie in Preußen abgeschlossen.

---

112) Bericht des Staatsministeriums v. 9. Juli 1849 (PrMinBliV 1849,119 (123); vgl. auch Anlagen z.d.Sten.Ber. d. 2. Kammer 1851, Bd. 3, S. 87. Hartung (Studien, S. 25) vermutet, daß der liberale Oberpräsident von Bonin den unmittelbaren Anstoß zu der Verordnung vom 11.7.1849 (PrGS, S. 271) gegeben hat. V. Bonin lehnte ein freiwilliges Ausscheiden aus dem Dienst ab und berief sich gegenüber seinem konservativen Minister am 24.5.1849 darauf, daß die Gesetzgebung auch den Verwaltungsbeamten eine gesicherte, nicht allein von der jeweiligen Leitung abhängige Stellung verleihe. Vgl. hierzu auch v. Poschinger, Denkwürdigkeiten des Ministers Otto v. Manteuffel, Bd. I, S. 117 f.

113) PrGS, S. 271.

114) PrGS, S. 465.

115) Hartung, Studien, S. 25.

116) S. Drucks. der 2. Kammer des Preuß. Landtages, Bd. III, 1851/52, Nr. 160, S. 91; Sten.Ber. der 2. Kammer 1850/51, Bd. II, S. 1140 ff.; vgl. auch Hartung, Studien, S. 25; Goldberg, S. 13; Stengel, Hdb. d. öff. Rechts, Bd. 2, 3, S. 144; ungenau dagegen Wacke, AöR 91,441 (452); Schütz, DöD 1958,1.

C. Die Ausgestaltung der Institution während der konstitutionellen Zeit

I. Die Rechtsquellen jener Zeit

1. Die Weiterentwicklung in Preußen

Auch nach Einführung des Gesetzes vom 21.7.1852[117] wurde in Preußen der Kreis der politischen Beamten noch mehrmals erweitert.

Durch Art. VI der Verordnung vom 23.9.1867[118] wurden in den 1866 neu erworbenen Gebieten Preußens zu politischen Beamten erklärt:

> Provinzial-Steuerdirektoren, Oberregierungsräte und Abteilungsdirektoren bei den Regierungen und wirkliche Oberforstmeister, Oberregierungsräte bei den Provinzial-Steuerdirektionen, Vorsteher der Oberpostdirektionen, der Obertelegrapheninspektionen, der Eisenbahndirektionen, einschließlich der Direktionen der unter Staatsverwaltung stehenden Privatbahnen, Direktoren der Oberbergämter und Vorsitzende der Bergwerksdirektionen, Direktoren der höheren Lehranstalten, Dirigenten der Gestüte und Direktoren der landwirtschaftlichen Lehranstalten ..., Kreis- und Amtshauptleute, Amtmänner, Hardesvoigte und Kirchspielvoigte.

Nach der Verschärfung der preußischen Polenpolitik in den Ostprovinzen Posen und Westpreußen[119] wurde gemäß § 2 der Verordnung vom 21. Juni 1888[120] der Vorsitzende der Ansiedlungskommission für Westpreußen und Posen zum politischen Beamten erklärt.

Schließlich sei noch erwähnt, daß die Militärintendanten aus dem Kreis der preußischen politischen

---

117) PrGS, S. 465.

118) PrGS, S. 1613.

119) Vgl. nähere Einzelheiten hierzu bei Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. IV, S. 489 ff. m. zahlr. weit. Nachw.

120) PrGS, S. 159.

Beamten nach der Reichsgründung von 1871 ausschieden, da sie politische Beamte des Reiches wurden.[121]

Im übrigen blieb die Regelung der politischen Beamten in Preußen bis zum Jahre 1918 im wesentlichen unverändert.

2. Die Übernahme der Institution durch das Reich

Das Deutsche Reich hatte gemäß der Reichsverfassung vom 16. April 1871[122] nur für die Reichs-, nicht auch für die Landesbeamten Gesetzgebungskompetenz. § 25 des Reichsbeamtengesetzes vom 31.3.1873[123] entsprach in etwa der preußischen Regelung des politischen Beamten. Allerdings waren auch der Reichskanzler und die Staatssekretäre als Chefs der obersten Reichsbehörden in die Regelung mit einbezogen. Sie unterstanden in ihren dienstrechtlichen Beziehungen damals noch den Normen des Beamtenrechts.[124]

---

121) Vgl. hierzu Goldberg, S. 14 sowie RGBl. 1873, S. 61 (§ 25).

122) RGBl. S. 63 (Art. 4).

123) RGBl. S. 61.

124) Für sie galt als Sonderbestimmung § 35 RBG. Danach hatten sie einen Anspruch, jederzeit auch ohne eingetretene Dienstunfähigkeit ihre Entlassung zu fordern. Ihre formale Zugehörigkeit zu den politischen Beamten entsprach der Rechtsstellung der Regierung im konstitutionellen Staate, denn trotz des Rechts zur Gegenzeichnung der monarchischen Akte, durch die die Regierung die parlamentarische Verantwortung übernahm, hatte sie formell nicht selbständig zu entscheiden, sondern nur die Weisungen der Krone auszuführen. Dieser Rechtszustand dauerte bis zum Erlaß des Reichsministergesetzes vom 27.3.1930 (RGBl. I, S. 96). Gleiches galt für die preußischen Minister der konstitutionellen Zeit, die zwar nicht in den gesetzlichen Bestimmungen über die politischen Beamten aufgeführt wurden, aber ebenfalls zur Disposition der Krone standen (Art. 45 S. 2, Art. 60 ff. der Verf. v. 31.1.1850).

Im einzelnen gehörten nach der ursprünglichen Fassung des § 25 RBG zu den politischen Beamten:

> der Reichskanzler, der Präsident des Reichskanzleramtes, der Chef der Kaiserlichen Admiralität, der Staatssekretär im Auswärtigen Amt, die Direktoren und Abteilungschefs im Reichskanzleramte und in den einzelnen Abteilungen derselben, sowie im Auswärtigen Amte und in den Ministerien, die vortragenden Räte und etatmäßigen Hilfsarbeiter im Auswärtigen Amte, die Militär- und Marine-Intendanten, die diplomatischen Agenten einschließlich der Konsuln.

Durch Gesetz vom 27.6.1873[125] wurde der Präsident des Reichseisenbahnamtes - anscheinend wegen der ständig zunehmenden verkehrsmäßigen Bedeutung der Eisenbahn und ihres Ausbaus - zum politischen Beamten erklärt.

Für das neu erworbene Reichsland Elsaß-Lothringen erging am 23.12.1873 ein Gesetz,[126] das sehr viele Beamtenstellen zu politischen Ämtern erklärte. Danach konnten in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden:

> der Oberpräsident, der Vicepräsident beim Oberpräsidenten, der Direktor der Zölle und indirekten Steuern, die Bezirkspräsidenten, die Oberregierungsräte, der Landforstmeister und die Oberforstmeister, die Polizeidirektoren, die Kreisdirektoren, die Beamten der Staatsanwaltschaft, die Kreisschulinspektoren, die Direktoren der öffentlichen höheren Schulen und die Lehrer an den öffentlichen niederen Schulen.

Auch das GVG vom 27.1.1877[127] brachte in seinem § 149 Abs. 2 GVG eine Erweiterung: Der Oberreichsanwalt und die Reichsanwälte wurden hierdurch zu politischen Beamten erklärt.

---

125) RGBl. S. 164.

126) GBl. Elsaß-Lothringen, S. 479; vgl. hierzu auch Fischbach, Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XXVI, S. 100 f.; vgl. auch RGBl. S. 166.

127) RGBl. S. 41; § 107 Abs. 2 MilitärstrafGO bezog auch noch den Obermilitäranwalt und die Militäranwälte mit ein.

Eine Erweiterung des Katalogs der politischen Beamten brachte auch die Neufassung des Reichsbeamtengesetzes vom 18.5.1907[128] in den §§ 24, 25 RBG. Dabei wurde zunächst dem Umstand Rechnung getragen, daß inzwischen oberste Reichsämter mit Staatssekretären und Unterstaatssekretären geschaffen worden waren, wodurch eine Reihe von alten Amtsbezeichnungen wegfiel.[129] Ferner wurden die Benennungen der diplomatischen Beamten den veränderten Verhältnissen angepaßt.[130] Erweitert wurde der Kreis der politischen Beamten auf

> die Vortragenden Räte und etatsmäßigen Hilfsarbeiter in der Reichskanzlei sowie die Ressortdirektoren für Schiffbau und die Ressortdirektoren für Maschinenbau in der Kaiserlichen Marine,

auf die letzteren wegen der "bei der Entwicklung des modernen Kriegsschiffbaues unbedingt erforderlichen fortdauernden Übereinstimmung zwischen dem Staatssekretär des Reichsmarineamtes und den leitenden Technikern".[131]

Als letzte Erweiterung während der Kaiserzeit wurden durch das Gesetz vom 8.6.1910[132] betreffend die Beamten in den Kolonien noch die Kolonialbeamten zu

---

128) RGBl. S. 245.

129) Vgl. Goldberg, S. 15.

130) Vgl. Goldberg, S. 15 sowie die Motive in den Anlagen zu den Verhandlungen des Reichstages, XII. Legislaturperiode, Bd. 241, Drucks. 333, S. 1902 ff.

131) Motive in den Anlagen zu den Verhandlungen des Reichstages, XII. Legislaturperiode, Bd. 241, Drucks. 333, S. 1907; vgl. hierzu auch Goldberg, S. 15.

132) RGBl. S. 881.

politischen Beamten erklärt, soweit es sich um Gouverneure, erste Referenten und Referenten handelte.[133]

3. Die Regelung der Institution in den nichtpreußischen deutschen Ländern

Die Institution des politischen Beamten war in mehreren deutschen Staaten bis 1918 unbekannt geblieben, so im Großherzogtum Hessen und in Braunschweig.[134] In den süddeutschen Staaten und im Königreich Sachsen galten Wartestandsbestimmungen, die sich in erster Linie auf die Neuorganisation von Behörden bezogen[135] und deren Tradition sich heute noch in den Regelungen der Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg auswirkt. Die norddeutschen Staaten waren überwiegend von der preußischen Regelung beeinflußt worden,[136]

---

133) Soweit § 12 des Gesetzes eine auf 3 Jahre befristete einstweilige Zurruhesetzung für alle Kolonialbeamten vorsah, war dies als eine aus Gründen der Personalrotation und Klimaverträglichkeit in Betracht kommende Maßnahme anzusehen.

134) Schmid-Burgk, S. 9; Otto, Hdb. d. öff. Rechts, 3, 2, S. 93 (113 f.); van Calker, Das öff. Recht der Gegenwart, Bd. XIX, S. 108.

135) Vgl. hierzu im einzelnen Schmid-Burgk, S. 14 ff.; Goldberg, S. 29; Leuthold, Hdb. d. öff. Rechts, Bd. 2, 2, 169 (251); Göz, Das öff. Recht der Gegenwart, Bd. II, S. 202 ff.; Lenze, S. 23 ff.; Seydel-Piloty, Das öff. Recht der Gegenwart, Bd. XXI, S. 697 ff.; Fessler, S. 161 ff., 176 f.

136) Vgl. näheres bei Schmid-Burgk, S. 4 ff., 14 ff. In einigen Kleinstaaten war die Institution auf alle Staatsdiener ausgedehnt: Vgl. z.B. speziell für das Herzogtum Anhalt, Pietscher, Handb.d. öff. Rechts, 3, 2, 1. Abt., S. 135 (141) (Stellung zur Disposition, "wenn Rücksichten auf die Verwaltung des öffentlichen Dienstes die Enthebung vom Amte "dringend wünschenswert" machen und ein Grund zur Disziplinaruntersuchung nicht vorliegt; für das Herzogtum Sachsen-Altenburg: Sonnenkalb, Hdb. d. öff. Rechts, 3, 2, 2. Abt.

Forts.d.Fußn. auf S.40

obwohl die Rechtsentwicklung auch hier uneinheitlich war. Die Verwaltungen waren teilweise so klein, daß nur die verantwortlichen Mitglieder des Staatsministeriums als politische Beamte angesehen wurden.[137] Ihnen wurde unter Berufung auf ihre verfassungsmäßige Verantwortlichkeit darüber hinaus auch noch ein Anspruch auf Versetzung in den Wartestand eingeräumt, ohne daß Dienstunfähigkeit vorliegen mußte.[138]

Die meisten Länder näherten sich nach und nach den preußischen und reichsrechtlichen Regelungen an. Da von ihnen selbst keine entscheidenden Impulse zur Entwicklung und zum Ausbau der Institution des politischen Beamten ausgegangen sind, wird im folgenden bei der historischen Untersuchung eine Beschränkung auf die Zustände in Preußen und im Reich vorgenommen und auf die anderen Länder nur dann eingegangen, wenn vergleichsweise interessante Ausnahmeerscheinungen hierzu Anlaß geben.

Forts.d.Fußn. 136)
S. 61 (78): jeder Staatsdiener konnte hiervon "im Staatsinteresse" betroffen sein; für das Großherzogtum Oldenburg: Schücking, Das öffentl. Recht der Gegenwart, Bd. XIV, S. 1 (178 f.) ("aus sonstigen Rücksichten auf den öffentlichen Dienst"); in Bremen und Lübeck war die Institution auf die Staatsanwälte beschränkt ("im Interesse des Dienstes"), vgl. hierzu Bollmann, Das öffentl. Recht der Gegenwart, Bd. XXVII, S. 101. Es handelte sich in diesen Fällen meist um eine Gemengelage zwischen allgemeinem Wartestand und der Einrichtung des politischen Beamten.

137) So in Sachsen-Weimar, Oldenburg, Meiningen, Altenburg, Coburg-Gotha, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Schaumburg-Lippe, Waldeck; vgl. im einzelnen hierzu Schmid-Burgk, S. 18 f.; Meyer-Anschütz, Bd. 2, S. 632, Fußn. 7 u. 8.

138) Das entspricht der formalen Einbeziehung der Reichsminister und Staatssekretäre in die reichsrechtliche Regelung, vgl. Fußn. 124.

II. Funktion und Status der politischen Beamten in der konstitutionellen Monarchie

1. Funktion

Für die Aufgaben der Einrichtung während der konstitutionellen Zeit geben zunächst die Motive einen Hinweis.

In den Motiven der reichsrechtlichen Regelung wurde die Einführung der Institution mit "der Notwendigkeit einer fortdauernden Übereinstimmung in prinzipiellen Ansichten zwischen der leitenden Autorität und den ihr zunächststehenden Beamten" begründet.[139)]

Auch in den preußischen Motiven kommt dieser Gedanke zum Ausdruck. Dort heißt es: "Gäbe es keine Möglichkeit, dergleichen Beamte, solange sie sich nichts eigentlich Strafbares zuschulden kommen lassen ..., einstweilen in den Ruhestand zu versetzen, so würde in der Tat die unerläßliche Harmonie der Regierungstätigkeit nur in sehr ungenügendem Maße zu erzielen sein, und die Ministerverantwortlichkeit könnte nimmer eine Wahrheit werden."[140)]

---

139) Zitiert nach Kanngießer, S. 102 f.; vgl. auch Goldberg, S. 15; Arndt, Staatsrecht, S. 650 f.; der im einzelnen noch fordert, daß diese Beamten "mit vollem Herzen und aus innerster Übereinstimmung den Willen der Staatsregierung ausführen" müssen; diese Beamten stünden "ad nutum des Kaisers bzw. der Reichsregierung"; ders., Reichsbeamtengesetz, S. 56 f.; Brand, Beamtenrecht, 1914, S. 269; Perels-Spilling, Reichsbeamtengesetz, S. 83, 84 (einstweilige Ruhestandsversetzung dann, wenn dies im "Reichsinteresse" geboten erscheint).

140) Anl. z.d. Sten.Ber. der 2. Kammer 1851, Bd. 3, S. 87.

Hierdurch wird deutlich, daß die Institution auf die Gewährleistung einer absolut regierungskonformen Arbeit der Verwaltung ausgerichtet war. Der Einrichtung lag der Gedanke zugrunde, daß nur dann wirksame Regierungsarbeit geleistet werden kann, wenn die einzelnen Anordnungen auch präzise durch die Verwaltung ausgeführt werden und dies durch die leitenden Beamten linientreu überwacht wird.[141)]

Daneben wurde die Einrichtung des politischen Beamten bei Gebietserweiterungen noch dazu benutzt, in den neugewonnenen Gebieten die Konsolidierung des Systems durch Eliminierung nicht loyaler übernommener Staatsdiener zu bewirken.

Diese Funktion kam der Institution in Preußen nach den Kriegen von 1866 zu.[142)] In den Patenten betreffend die Besitznahme der neugewonnenen Gebiete[143)] bestimmte der preußische König, daß die Beamten, "welche für Uns in Eid[144)] und Pflicht zu nehmen sind, bei vorausgesetzter treuer Verwaltung im Genusse ihrer Diensteinkünfte belassen" werden sollten. Die preußische Annexion von 1866 stieß in den betroffenen Gebieten auf z.T. erbitterten Widerstand.[145)]

---

141) Brand, Beamtenrecht, 1914, S. 269 f.; vgl. zur Debatte über den Umfang des Personenkreises der politischen Beamten im Reich: Kanngießer, S. 102 ff.

142) Vgl. zu den hist. Einzelheiten Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 3, S. 577 ff.

143) PrGS 1866, S. 591, 594, 597, 600; PrGS 1867, S. 129.

144) Vgl. hierzu den Beschluß des Königlichen Staats-Ministeriums, betreffend die Vereidigung der Staatsbeamten der neu erworbenen Landestheile, vom 31.10.1867 (PrGS, S. 326).

145) Vgl. zu den Einzelheiten Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 3, S. 577 ff.

Auch die übernommenen Beamten, für die anders als bei Gebietsabtretungen früherer Zeit keine besonderen Wartestandsregelungen erlassen wurden, zeigten - besonders in Hannover - starken politischen Widerstand. Das kommt deutlich in dem Erlaß vom 3. Dezember 1866[146] zum Ausdruck. Darin ermächtigt der preußische König den General-Gouverneur von Hannover, "jeden Beamten der Ihrer Verwaltung anvertrauten Provinz, sobald Sie es im Interesse Meines Dienstes für erforderlich halten, ohne Rückfrage vom Amte zu suspendieren. Von dieser Ermächtigung haben Sie unverzüglich Gebrauch zu machen, in Betreff aller derjenigen Beamten, auf deren rückhaltlose Mitwirkung behufs Ausführung Meiner Ihnen bekannten Intentionen Sie nicht glauben rechnen zu können."

Diese Regelung wurde abgelöst durch die Verordnung vom 23.9.1867.[147] Die in dieser Verordnung zum Tragen kommende starke Ausweitung des Personenkreises der politischen Beamten in den annektierten Gebieten entsprang somit eindeutig dem Bestreben der preußischen Staatsgewalt, ihre Stellung in den neuen, nicht unbedingt zuverlässigen Gebieten zu festigen und Widerstände der Beamtenschaft gegenüber dem neuen Souverän weitgehend auszuschalten.[148] Die Bestimmung wurde durch Gesetz vom 14.11.1904[149] wieder aufgehoben; offenbar zu einem Zeitpunkt, als in den neuen Gebieten nach Ablauf von fast 40 Jahren keine Gefahr einer Renitenz der Verwaltung mehr bestand.

---

146) PrMinBliV 1866, 32.

147) Vgl. dazu auch oben S. 35 und im übrigen PrGS, S. 1613, vgl. Art. IX dieser VO, wonach alle dieser Verordnung entgegenstehenden Vorschriften aufgehoben sind.

148) Ähnlich auch Goldberg, S. 14, allerdings ohne Bezugnahme auf PrMinBliV 1866, 32.

149) PrGS, S. 283.

Wenn auch das Bestreben der preußischen Staatsgewalt verständlich erscheinen mag, sich in diesen Gebieten verwaltungsmäßig schnell und wirksam zu etablieren, so sind doch Umfang und Dauer des Kreises der politischen Beamten problematisch.[150] Es erscheint fraglich, ob es politisch notwendig war, die Vorsteher rein technischer Behörden und die Dirigenten der Gestüte und Direktoren der landwirtschaftlichen Lehranstalten, Amtmänner, Hardesvoigte und Kirchspielvoigte zu politischen Beamten zu erklären und sich damit jeden Verwaltungsbereich bis in die unteren Ämtern hinein unbedingter politischer Linientreue zu versichern. Zwar wird nicht verkannt, daß es gerade in den neu erworbenen Gebieten von nicht geringer Wichtigkeit war, daß die Verwaltungsarbeit an der Basis von der preußischen Staatsidee ergebenen Beamten ausgeführt wurde, um die Bevölkerung zur Kooperation mit dem neuen Souverän zu bewegen. Allerdings bleibt zu bedenken, daß hier eine Einrichtung, die von ihrer ursprünglichen Motivation her nur auf leitende Beamte Anwendung finden sollte, dazu benutzt wurde, Probleme der Staatensukzession zu lösen. Die Unterstützung separatistischer Bestrebungen stand im Widerspruch zu der durch den Eid bedingten Pflicht des Beamten zur Verfassungs- und Königstreue. Solche Pflichtverletzungen hätten eigentlich durch Disziplinarmaßnahmen geahndet werden müssen. Diese gegenüber der einstweiligen Zurruhesetzung härteren Maßnahmen waren jedoch besonders geeignet, bestehende politische Spannungen zu verschärfen und bargen somit die Gefahr des offenen Widerstandes in sich. Die einstweilige Zurruhesetzung war daher demgegenüber - obwohl insofern zweckwidrig angewandt - geeigneter, zur Konsolidierung der preußischen Staatsgewalt in den annektierten Gebieten beizutragen.

---

150) Vgl. hierzu die zeitgenössische Kritik von Lette, Preuß. Jahrbücher, Bd. 22 (1868), 139 (151 f.).

Gleiche Erwägungen kommen auch für das Reich in Betracht. Hier kam der Institution des politischen Beamten die Funktion der Konsolidierung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen zu.

Das Deutsche Reich hatte 1871 die elsaß-lothringischen Beamten, die für Deutschland optiert hatten, übernommen und in ihren Rechten bestätigt.[151] Die Option allein war jedoch noch kein zuverlässiger Loyalitätsbeweis der betroffenen Beamten. Die politische Situation in den neu erworbenen Gebieten blieb insgesamt instabil.[152] Die lange Zugehörigkeit Elsaß-Lothringens zum französischen Nationalstaat begünstigte nunmehr starke separatistische Tendenzen. Ob und inwieweit die starke Ausdehnung des Personenkreises der politischen Beamten, z.B. auch auf Volksschullehrer, geeignet war, hier in der Verwaltung festigend zu wirken, erscheint zumindest zweifelhaft.[153] Das gilt besonders, wenn man dies am Erfolg der reichsdeutschen Elsaß-Lothringen-Politik mißt, die mit ihren zeitweiligen Mißgriffen nicht gerade zu einer Kooperation zwischen Bevölkerung und Staatsverwaltung beigetragen hat.[154]

---

151) Vgl. Art. 2 des Friedens-Vertrages zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich, vom 10. Mai 1871 (RGBl. S. 223) sowie Art. 2 der Zusatzkonvention zu diesem Vertrage vom 11. Dezember 1871 (RGBl. 1872, S. 7). Vgl. hierzu auch Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. IV, S. 437 ff. (442 f.).

152) Vgl. zu den hist. Einzelheiten Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. IV, S. 437 ff., hinsichtlich der Situation in der Verwaltung insbes. S. 443 ff., 456 ff.

153) Ähnlich auch Goldberg, S. 18. Vgl. auch oben S. 37.

154) Vgl. zu den hist. Einzelheiten Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. IV, S. 437 ff., 456 ff.

Die Abgrenzung des Personenkreises der politischen Beamten hatte sich bereits während der Zeit der konstitutionellen Monarchie zum Problem entwickelt,[155] und wurde schon von der zeitgenössischen Literatur und in der parlamentarischen Diskussion gezielt kritisiert.

Sie richtete sich einmal gegen die Einbeziehung der preußischen Landräte.[156] Diese hatten zwar in Preußen eine starke Bedeutung in der Verwaltung,[157] mußten aber nach Ansicht der Kritiker des Gesetzes nicht so sehr spezifisch politische Aufgaben wahrnehmen, daß eine derartige Bindung an die Regierung notwendig gewesen wäre.[158] Auch die Stellung der Regierungspräsidenten und Oberpräsidenten als politische Beamte wurde bereits damals mit dem Argument in Frage gestellt, daß die Beamten dieser Kategorien fast ausschließlich gesetzlich genau fixierte administrative Aufgaben und "abgesehen von der gesetzwidrigen Wahlhilfe keine politischen Funktionen" wahrzunehmen hätten.[159] Die Kritik richtete sich auch gegen politische Reichsbeamte, die lediglich

---

155) Vgl. hierzu auch Steinbach, S. 92 ff., insbes. S. 99 f.

156) So im preußischen Abgeordnetenhaus, Sten.Ber. 1851, Bd. II, S. 1141 f.; später: Sten.Ber. 1912/13, Bd. I; Drews, Grundzüge einer Verwaltungsreform, S. 18, 76 ff.; Köttgen, JpF, Bd. I (1933),101 (125); Lotz, Schmollers Jb. 24 (1900), 93 (104 f., 108).

157) Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, Bd. II, S. 179 f.; laut Schücking, S. 33, war deshalb "das Ideal des Jura studierenden Korpsstudenten ... der preußische Landratsposten", vgl. auch ders., S. 35, 38 ff., 66 f., 69 f., 72 ff., 102, 103 ff., 94 ff.

158) So auch Goldberg, S. 17.

159) Lotz, Schmollers Jahrbuch 24 (1900), 93 (101 ff.).

in Referentenstellungen tätig waren,[160] wie die Vortragenden Räte und die Ministerialdirektoren.[161] Da diese jedoch nur in der Reichskanzlei und dem Auswärtigen Amte, also in Bereichen überwiegend politikbezogener Verwaltung tätig waren, wurde ihre Zurechnung zu den politischen Beamten überwiegend als gerechtfertigt angesehen.[162] Rudolf Gneist erhob gegen die Erklärung der Staatsanwälte zu politischen Beamten Einwendungen.[163] Er erklärte, sie befänden sich "in einer Doppelstellung absetzbarer Agenten, welche zugleich Wächter der Gesetze, Beamte mit richterlichem Glauben und obrigkeitlicher Autorität darstellen sollen, und dabei immer wieder Organe des zeitigen Ministeriums auf Kündigung" seien.[164]

---

160) Windthorst und Lasker im Reichstag, Sten.Ber. 1872, Bd. I, S. 187 f., 191 f.; vgl. auch Kanngießer, S. 103 ff.

161) Bredt, S. 174; vgl. auch Goldberg, S. 18; vgl. auch Windthorst, Löwe und v. Patow in der Reichstagsdebatte über § 25 RBG = abgedruckt bei Kanngießer, S. 103 ff.

162) So vor allem Bismarck in der Reichstagsdebatte über § 25 RBG - abgedruckt bei Kanngießer, S. 103 ff.; vgl. auch Goldberg, S. 18.

163) Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, S. 204.

164) Vgl. Fußnote 163; vgl. auch seine Kritik am konstitutionellen System überhaupt, S. 205 f. Die Stellung der Polizeipräsidenten und Polizeidirektoren als politische Beamte wurde dagegen von zeitgenössischen Betrachtern nicht in Zweifel gezogen. Das hing mit der rechtsstaatlich noch nicht so stark verankerten Stellung der Polizei zusammen, die damals z.T. politische Kontrollbefugnisse wahrnahm, vor allem die Überwachung von politischen Bewegungen, Vereinen und Versammlungen, die Führung von Mitgliedslisten politischer Vereine, die Versagung von Umzügen aus politischen Gründen etc. (vgl. hierzu im einzelnen Schücking, S. 90 f., 99 f.).

Auch später ist Kritik an der damaligen Praxis der Ausweitung der Institution geübt worden. So sah Goldberg[165] mit der übermäßigen Ausdehnung des politischen Beamtentums schon damals die Gefahr verbunden, daß diese Stellen mehr nach parteipolitischen als nach sachlichen Gesichtspunkten besetzt wurden und somit ein System der Amtspatronage Platz gegriffen habe. Köttgen[166] hat unter Bezugnahme auf die Verhältnisse im öffentlichen Dienst in Frankreich, England und in den USA darauf hingewiesen, daß trotz der starken Erweiterung der Einrichtung des politischen Beamten während der konstitutionellen Monarchie die Stabilität und Arbeitsfähigkeit der Verwaltung in Preußen und im Reich im Gegensatz zu den USA und dem frühen Großbritannien nicht beeinträchtigt habe. Er führt dies auf die meist einheitliche konservative Richtung der Regierungspolitik und den Umstand zurück, daß die Bürokratie diese Anschauungen fast durchweg geteilt und daher mit der Regierung eine rechtlich und politisch einheitliche Exekutive gebildet habe.[167] Ähnlich hat sich auch Max Weber[168] geäußert, der allerdings von einer direkten Ämterpatronage der konservativen Partei ausgegangen ist.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß die Institution des politischen Beamten während der Zeit

---

165) Goldberg, S. 18.

166) Köttgen, Berufsbeamtentum, S. 189 ff., 29 ff.; ders., in Handbuch des Deutschen Staatsrechts (Anschütz-Thoma), Bd. II, S. 1 (10).

167) Siehe Fußnote 166.

168) Gesammelte Politische Schriften, S. 315, 329, 350, 355; vgl. hierzu auch Goldberg, S. 18 unter weiterer Bezugnahme auf Heller, Neue Rundschau, 41. Jahrgang der freien Bühne, Bd. II, 1930, S. 727, 729.

der konstitutionellen Monarchie der fortdauernden Übereinstimmung in prinzipiellen Ansichten zwischen der Regierung und der Verwaltung dienen und damit das Hineintragen der politischen Zielrichtung der Regierung in die Verwaltung bewerkstelligen sollte.[169] Daneben sollte ihre Ausdehnung in den neu gewonnenen Gebieten Preußens (1866) und des Reiches (1871) zur Konsolidierung der Regierungsgewalt beitragen. Die große Ausdehnung der Institution brachte zeitweise eine starke Aushöhlung des Lebenszeitsprinzips mit sich.[170]

2. Status

Die dienstrechtliche Stellung der politischen Beamten zur Zeit der konstitutionellen Monarchie war gegenüber dem Zeitpunkt der Einführung der Institution unverändert geblieben. Es kann daher auf die dortigen Ausführungen Bezug genommen werden.[171]

Ergänzend soll jedoch die Frage nach der politischen Meinungs- und Betätigungsfreiheit der politischen Beamten erörtert werden. Wie allen anderen Beamten im Reiche und in Preußen war auch ihnen (jede feindliche Parteinahme gegen die Regierung"[172] und die

169) Brand in Stengel-Fleischmann, Bd. III, S. 875 l.Sp.; v. Rheinbaben in Stengel-Fleischmann, Bd. I, S. 362, 368; Schulze, Staatsrecht, S. 339.

170) Zur Frage, inwieweit dies der Ämterpatronage Vorschub geleistet hat, vgl. O.v.Manteuffel, Denkwürdigkeiten, Bd. III, S. 102; Hübner, Briefwechsel Droysen, Bd. II, 1929, 635 ff.; Hartung, Studien, S. 28 f.

171) Vgl. oben S. 32 f.; vgl.zu weit. Einzelheiten Goldberg, S. 19 ff.; Brand, Reichsbeamtengesetz, 1873, S. 82 f.

172) Ministerial-Erlaß "betr. die treue Erfüllung der den Verwaltungsbehörden und Beamten in den jetzigen Zeitverhältnissen besonders obliegenden Pflichten" v. 7. April 1850 (PrMinBliV S. 89); vgl. Sten.Ber. des preuß. Abgeordnetenhauses 1850/51, Bd. 2, S. 1063 ff.

Beteiligung an "Vereinen, welche statutenmäßig oder faktisch eine der Staatsregierung feindliche Tendenz verfolgen",[173] verboten. Vor allem war den Beamten damals- wie auch später in der Weimarer Zeit und ähnlich heute[174] - untersagt, Parteien zu unterstützen, die "die Grundlagen der bestehenden Staats- und Rechtsordnung bekämpften."[175] Hierzu gehörten z.B. damals die Welfen- und die polnische Partei,[176] hauptsächlich aber die Sozialdemokratie.[177]

Darüber hinaus hatten die politischen Beamten abgesehen von ihrer dienstlichen Aufgabe, die politischen Maßnahmen der Regierung durchzuführen,[178] auch in ihrem außerdienstlichen Verhalten die Pflicht, sich mit der Politik der Regierung zu identifizieren. Wenn auch nicht eine ständige aktive Parteinahme gefordert wurde, so doch eine passive Billigung in der Form, sich jeder oppositionellen Äußerung zu enthalten. Bei Wahlen hatten die politischen Beamten

---

173) Ministerial-Erlaß v. 11. Mai 1850 (PrMinBliV S. 122); vgl. Verfügung v. 19.4.1850 (PrMinBliV S. 96); Erkenntnis des kgl. Obertribunals v. 14.9.1863 (PrMinBliV S. 191).

174) Vgl. die Diskussion über die Aufnahme von DKP-Mitgliedern und Anhängern anderer radikaler Vereinigungen in den öffentlichen Dienst der Bundesrepublik, stellvertr. Hönes, DÖD 1972,221 ff.; Dicke, ZBR 1973,1 ff.

175) Goldberg, S. 21.

176) Pr.OVG v. 11. Januar 1888 (PrMinBliV, S. 33); Falkenberg, Beamtenjahrbuch, 1917, S. 165 ff.

177) Pr.OVG v. 29. Januar 1897 (PrMinBliV, S. 92) und v. 11.8.1899 (PrMinBliV, S. 84); v. Rheinbaben, Disziplinargesetze, S. 83; Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, Bd. II, S. 190; Sten.Ber. 1912/13 Bd. 1, Sp. 155 f.; Naumann, Beamtenjahrbuch 1917, S. 169.

178) Brand, Reichsbeamtengesetz, 1873, S. 33; Steinbach, S. 41 ff.

allerdings die Pflicht zur aktiven Unterstützung der Regierungsparteien und damit der Regierungspolitik.[179]

So sah sich der preußische Innenminister anläßlich der bevorstehenden Wahlen im Jahre 1863 veranlaßt, in einem Erlaß an alle preußischen Regierungspräsidenten die Beamten an ihren Diensteid zu erinnern und jedes Widerstreben gegen die Absichten der Staatsregierung als eine Verletzung der Beamtenpflicht zu charakterisieren.[180] Er forderte von den Inhabern der "Stellen von politischer Bedeutung" eine "tatkräftige Unterstützung der Politik der den königlichen Willen repräsentierenden Regierung."[181]

Dieses Wahlhilfebegehren gipfelte in einem Erlaß des Königs vom 4.1.1882,[182] in dem es hieß:

> Mir liegt es fern, die Freiheit der Wahlen zu beeinträchtigen, aber für diejenigen Beamten, welche mit der Ausführung meiner Regierungsakte

---

179) Vgl. hierzu im einzelnen Schmoller in Schmollers Jahrbuch 1900, 951 ff.; Goldstein, S. 22 f.; Lotz, Geschichte, S. 435 f.; PrMinBliV 1863, 190; Eppstein-Bornhak, S. 69 f. mit einem dort abgedruckten Brief Bismarcks v. 17.9.1863 an den Oberpräsidenten Senfft v. Pilsach, wo erstmals der Begriff des politischen Beamten auftaucht: "Beamte politischer Kategorien". Vgl. zur Frage der Wahlhilfe auch Hamburger, Der Beamte 1931, 13 (19); Runge, S. 21 ff.; Köttgen, Berufsbeamtentum, S. 152; Horn, S. 66 f.; Schücking, S. 66, 94 ff. (96 ff.), 107; Steinbach, S. 47, 73 f.; Bismarck, Ges. Werke, XIV, 2, S. 653; v. Gerlach, Von rechts nach links, S. 91 ff., 32, 34, hinsichtlich der Wahlhilfen für die Konservativen durch ostelbische Landräte.

180) Erlaß v. 24.9.1863, PrMinBliV 1863,190.

181) Vgl. wie Fußn. 180 sowie Horn, S. 66; Lenze, S. 11 f.

182) abgedruckt bei Eppstein-Bornhak, S. 38 f.; vgl. in diesem Zusammenhang auch den Fall des Landrats Knebel: Hamburger, Der Beamte, 1931, 13 (15); Goldberg, S. 19.

> betraut sind und deshalb ihres Dienstes nach dem Disziplinargesetze enthoben werden können, erstreckt sich die durch den Diensteid beschworene Pflicht auf Vertretung der Politik Meiner Regierung auch bei Wahlen."

Bismarck legte diesen Erlaß im Reichstag am 24.1.1882 einschränkend dahin aus, daß allen Beamten, auch den politischen, die Freiheit der Wahl nicht beschränkt werden solle, daß aber ein politischer Beamter trotzdem "der Verpflichtung nicht überhoben wäre, Lügen, was ich vorhin 'politische Brunnenvergiftung' nannte, zu widerlegen nach seinem besten Gewissen."[183] Es wurde somit die Freiheit der geheimen Wahl der politischen Beamten nicht beeinträchtigt, jedoch wurde von ihnen ganz ausdrücklich eine aktive Parteinahme und positive Stellungnahme für die Regierung im Wahlkampf erwartet.[184]

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Schilderung Hellmuth von Gerlachs[185] über den Ablauf von Wahlen in seiner niederschlesischen, ländlichen Heimat:

> "Der Wahlkreis Wohlau-Guhrau-Steinau, in dem ich aufgewachsen bin, hieß der Goldene Wahlkreis der Konservativen, weil er der deutsch-konservativen Partei pupillarisch sicher war. ... Die Wahlen waren damals in den meisten ostelbischen Wahlkreisen die Angelegenheit einer kleinen Adelsklique. Wenn der Wahltag herannahte, versammelte der älteste Landrat unseres Wahlkreises die führenden Junker bei sich. Ein paar bürgerliche Konzessionsschulzen von erprobter Junkernfrommheit wurden gütigst als Statisten zugezogen ... en petit comité einigte man sich über den Kandidaten ... der ... jedenfalls adelig war. ...
> ... Am besten, außer mit sich selber, kamen die

183) Eppstein-Bornhak, S. 57 f.

184) Vgl. hierzu die krit. Stellungnahme Bennigsens in Schultze-Thimme, S. 127, 129, 134 ff.; Goldstein, S. 23; Runge, S. 21 ff. Vgl. zur Wahlhilfe allgemein auch Rejewski, S. 44 ff.

185) Von rechts nach links, S. 32, 34.

> konservativen Großgrundbesitzer mit ihren Landarbeitern aus. Die Landarbeiter parierten damals noch willenlos, waren Stimmvieh in des Wortes verwegenster Bedeutung. Daß bei der öffentlichen Landtagswahl keine einzige ihrer Stimmen danebenging, ist selbstverständlich. Aber auch bei den Reichstagswahlen klappte es tadellos. Da saß der gnädige Herr als Wahlvorsteher obenan, und in der Mittagspause wurden die Arbeiter direkt vom Felde weg, von Inspektor und Vogt, in das Wahllokal geführt. Draußen bekam jeder seinen "richtigen" Wahlzettel in die rechte Hand gedrückt. Keiner traute sich, ihn unter der Kontrolle des gnädigen Herrn und seiner Adjudanten gegen einen anderen umzutauschen."

Diese Verpflichtung zur Wahlhilfe wurde erst in den letzten Wochen des Kaiserreiches abgebaut, als der letzte kgl.-preuß. Innenminister Bill Drews eine "Entpolitisierung" der Verwaltung anstrebte, um das wegen der Eingriffe in die Wahlkämpfe geschwundene Vertrauen der Bevölkerung zur Beamtenschaft wiederherzustellen.[186] Die politischen Beamten sollten auch künftig die Politik der Regierung vertreten. Sie brauchten aber nicht mehr für die Maßnahmen der Staatsregierung zu werben oder sie "als mit ihrer persönlichen Ansicht übereinstimmend darzustellen, wenn das nicht der Fall ist". Sie waren jedoch auch für die Zukunft verpflichtet, "unter Zurückhaltung etwaiger eigener Ansichten und auf Grund der ihnen verfügbaren Kenntnis objektive Auskunft und streng sachliche Aufklärung (über die Ziele und Absichten der Regierung) zu geben und sich jeder Förderung zu enthalten, die gegen die Politik der Staatsregierung gerichtet ist".[187]

---

186) Drews, Grundzüge, S. 18, 77; Runge, S. 22; Pikart, ZfPol 1960,230.

187) PrJMBl. 1918,420; vgl. auch Runge, S. 22 und seine Kritik an Pikart, ZfPol. 1960,230.

Eng zusammen mit der Frage der politischen Meinungs- und Betätigungsfreiheit hängt auch die Frage nach der Vereinbarkeit von Amt und Mandat in der damaligen Zeit: Es war problematisch, ob und inwieweit ein politischer Beamter, der gleichzeitig Abgeordneter war, für ein gegen die Regierung gerichtetes Votum, das er als Abgeordneter abgegeben hatte, in seiner dienstrechtlichen Stellung als politischer Beamter zur Rechenschaft bzw. Verantwortung gezogen werden konnte.[188] Gemäß Art. 84 PrVerf. v. 31.1.1850[189] konnten Abgeordnete für ihre Abstimmungen niemals, für ihre innerhalb der Kammer ausgesprochenen Meinungen nur innerhalb der Kammer aufgrund der Geschäftsordnung zur Rechenschaft gezogen werden. Die herrschende Meinung erachtete es entgegen dieser Vorschrift für zulässig, bei einem gegen die Regierung gerichteten Votum eines Abgeordneten, der gleichzeitig politischer Beamter war, diesen deswegen in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen.[190] Das zeigt, wie wenig der Parlamentarismus zur Zeit der konstitutionellen Monarchie erst ausgebildet war und wie harmlos im Grunde genommen die Macht der Parlamente noch war, wenn die Regierungstreue über das freie Votum als Abgeordneter gestellt werden konnte.[191]

---

188) Vgl. hierzu Brand, Reichsbeamtengesetz 1873, S. 33; Ernsthausen, S. 103 und Steinbach, S. 39 f. erwähnen in diesem Zusammenhang, daß im Dezember 1851 der Landrat Frhr.v.Hilgers wegen einiger oppositioneller Abstimmungen in der 2. Kammer suspendiert worden sei. Vgl. auch Rejewski, S. 48 ff.

189) PrGS, S. 17.

190) Vgl. zu dieser Frage im einzelnen Hubrich, Parl. Immunität, S. 32, 12, 45 ff., 19; ders., Parl. Redefreiheit, S. 227 ff., 235 f., 276 ff.; Dambitsch, Verfassung, S. 462; Arndt, DJZ 1899, 445 f.; Rehm, DJZ 1900,112; Goldberg, S. 24 f.; Horn, S. 75 ff. mit weiteren Nachw.; Meyer-Anschütz, S. 633; Hintze, Beamtenstand, S. 37; Steinbach, S. 82 ff.

191) Vgl. zu praktischen Einzelbeispielen unten, S. 55 ff. (57 f.).

III. Praktische Handhabung der einstweiligen Zurruhesetzung

Die Versetzung von politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand diente während der Reaktionszeit zur Säuberung der Verwaltung von liberalen Beamten in leitenden Stellungen. Nach Hartung waren hiervon allerdings nur 2 Oberpräsidenten und 3 Landräte betroffen.[192] Die sparsame Handhabung muß überraschen, wo doch bekannt ist, daß gerade in der Beamtenschaft die Sympathien für den Liberalismus relativ groß gewesen sind.[193] Anscheinend waren die leitenden Beamten politisch so anpassungsfähig, daß sie entgegen den ursprünglichen Befürchtungen der Regierung nur in wenigen Fällen Anlaß zur Gebrauchmachung von der einstweiligen Zurruhesetzung gaben.[194]

Offen ist, ob in der Konfliktszeit die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand sparsam oder sehr häufig gehandhabt worden ist.[195] Für die Anwendung

---

192) Hartung, Studien, S. 26 f. schließt dies auch aus den späteren Landtagsverhandlungen, der sog. Adreßdebatte v. 4. u. 5.2.1861; vgl. auch Rejewski, S. 41.

193) Vgl. oben S. 23 ff. mit den dortigen Nachweisen.

194) So auch Hartung, Studien, S. 27 und in Anlehnung daran Ule, DöV 1964,293 (294).

195) Vgl. hierzu Schmoller in Schmollers Jahrbuch 24 (1900),113 (116): "Als in der neuen Ära die Liberalen verlangten, das das Ministerium Schwerin die reaktionären Landräte und Regierungspräsidenten in Massen beseitige, hat das liberale Ministerium dieser Forderung mit Energie widersprochen, sich geweigert, mehr als wenige Beamte zur Disposition zu stellen. Und als es in der Konfliktszeit sich um die entgegengesetzte Säuberung des Beamtenkörpers von Liberalen handelte, haben auch Bismarck und Fritz v. Eulenburg doch sehr Maß gehalten; auch nur ganz wenige Regierungspräsidenten und Landräte wurden damals zur Disposition gestellt." Dagegen spricht Hamburger, Der Beamte 1931,13 (14) von ca. 1.000 Beamten, die strafversetzt oder zur Disposition gestellt wurden.

in den 1866 annektierten Gebieten Preußens und in Elsaß Lothringen sind - soweit ersichtlich - keine Fälle bekannt geworden.[196] Im Zusammenhang mit dem Kulturkampf wurden 1872 5 katholische westfälische Landräte "unter Gewährung eines reglementsmäßigen Wartegeldes" zur Disposition gestellt, auch wegen fehlender Wahlhilfe wurden Beamte von dieser Maßnahme betroffen.[197]

Ein weiterer bekannter Fall der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand liegt ebenfalls im Jahre 1872, als mehrere politische Beamte, die als Abgeordnete im preußischen Herrenhause gegen die Regierungsvorlage der Kreisordnung gestimmt hatten, vom Minister des Innern vor die Wahl gestellt wurden, ihr Mandat niederzulegen oder sich zur Disposition stellen zu lassen. Bismarck erklärte es in diesem Zusammenhang für unerläßlich, "diejenigen Verwaltungsbeamten, die bis auf den letzten Punkt bei ihrer Opposition beharren, durch Zurdispositionstellung ihrer Ämter zu entheben".[198] Die Erfüllung dieser Forderung habe außerdem den Vorteil, "unfähige Beamte außer Tätigkeit zu setzen und unmerklich den Fehler wieder gutzumachen, der in früheren Zeiten bei der Ernennung einiger der höchsten

---

196) Um hierüber ganz sicheren Aufschluß zu erhalten, wäre ein die Intention der Arbeit sprengendes Quellenstudium erforderlich.

197) Vgl. zu Einzelheiten Wegmann, S. 182 ff.; Rejewski, S. 93 ff. (Kulturkampf) und Hamburger, Der Beamte 1931,13 (17 ff.) (Wahlhilfe).

198) Bismarcks Briefe an Eulenburg vom Herbst 1872 in den Ges. Werken Bd. XIV, 2, S. 839, 843, 854; vgl. hierzu auch Hamburger, Der Beamte 1931, 13 (15 ff.); Rejewski, S. 86.

Verwaltungsbeamten aus persönlichen Rücksichten begangen worden ist."[199]

Demgemäß wurde der Oberpräsident von Sachsen, von Witzleben, der als Mitglied des Herrenhauses gegen die Kreisordnung gestimmt hatte, zur Disposition gestellt sowie im nächsten Jahr auch zwei der beteiligten Landräte, die ihr Mandat nicht niederlegen wollten.[200]

Besonderes Aufsehen erregte in der Öffentlichkeit die Versetzung einer größeren Zahl politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand anläßlich des Baues des Mittellandkanals (1899). Bei diesen sogenannten "Kanalrebellen" handelte es sich um zwei Regierungspräsidenten und 18 Landräte, die als Abgeordnete im Landtag gegen die Regierungsvorlage über den Bau des Mittellandkanals gestimmt hatten.[201]

Ein in diesem Zusammenhang ergangener Erlaß vom 31.8.1899[202] erwähnt zum ersten Mal offiziell den Ausdruck "politischer Beamter":

---

199) Vgl. hierzu Fußn. 198, sowie Köttgen, Berufsbeamtentum, S. 28, Anm. 3; Hartung, Studien, S. 32; Goldberg, S. 19. Hier wird von Bismarck auf Ämterpatronage der konservativen Partei hingewiesen. Bismarck war nach seinem Bruch mit den Konservativen bemüht, "die Verbindung zwischen dem Beamtentum und der konservativen Partei zu zerschneiden" (Hartung, a.a.O., S. 32).

200) Vgl. Hartung, Studien, S. 32; Goldberg; S. 19.

201) Vgl.zur rechtl. Problematik oben S. 54 mit Fußn. 190; vgl. im übrigen näheres hierzu bei Hartung, Studien, S. 34 ff.; Horn, S. 64 ff. m.w.Nachw.; über den historischen Hintergrund informieren am besten Herzfeld, Miguel, Bd. II, S. 596 ff., 609 ff.; Hamburger, Der Beamte 1931, 13 (19 ff.); v. Mutius, Preuß. Jahrbücher 214 (1928), S. 1 (12 f.); Rejewski, S. 118 ff.

202) PrMinBliV 1899,301; Lenze, S. 13; Lotz in Schmollers Jahrbuch 24 (1900),93 (94 f.).

> "Nicht nur die höheren politischen Beamten, sondern auch die königlichen Landräte dürfen sich in ihrer amtlichen Tätigkeit nicht durch die Stimmungen ihrer Kreise und die Meinungen der Bevölkerung über die Maßnahmen der Regierung Sr. Majestät beirren lassen; sie sind berufen und verpflichtet, die ihnen bekannten Anschauungen derselben zu vertreten und die Durchführung ihrer Politik, insbesondere in wichtigen Fragen, zu erleichtern, und das Verständnis für dieselben in der Bevölkerung zu erwecken und zu pflegen."

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand zur Zeit der konstitutionellen Monarchie bereits mehrfach gehandhabt und dadurch zu einem wichtigen Mittel der Regierungspolitik geworden ist.

D. Die Institution in der Weimarer Zeit

I. Die Rechtsquellen im Reich und in den Ländern

1. Die Entwicklung im Reich

Die Weimarer Republik übernahm die Organisation der kaiserlichen Beamtenschaft und damit auch die Institution des politischen Beamten. Nach dem Umsturz von 1918 und dem Ende der Monarchie blieben zunächst gemäß § 1 des Übergangsgesetzes vom 4. März 1919[203] auch die für die politischen Beamten erlassenen Vorschriften in Kraft. Statt des Kaisers war jetzt gemäß § 4 des Gesetzes der Reichspräsident zur Vornahme der Versetzung der politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand zuständig.[204]

---

203) RGBl. S. 285.

204) Vgl. auch Art. 178 Abs. 2 und 179 Abs. 1 WRV (Verfassung des Deutschen Reiches, v. 11.8. 1919, RGBl. S. 1383).

Durch das Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik vom 21. Juli 1922[205] (Republikschutzgesetz) wurde der Kreis der politischen Beamten erheblich erweitert.[206] Bei diesem Gesetz handelte es sich um ein Grundsatzgesetz im Sinne des Art. 10 Ziff. 3 WRV, das von den einzelnen Ländern übernommen werden konnte. Art. III des Gesetzes besagte folgendes:

> "Durch Reichs- oder Landesgesetz kann über die bestehenden Vorschriften hinaus bestimmt werden, daß im Interesse der Festigung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform nicht-richterliche Beamte, die den jetzigen Besoldungsgruppen von A XII 207) an aufwärts angehören und die entweder sich in leitender Stellung oder in der Stellung von Stellvertretern leitender Beamter befinden oder politische Entscheidungen zu treffen haben oder mit Aufgaben zum Schutze der Republik besonders betraut sind, jederzeit durch die vorgesetzte oberste Reichs- oder Landesbehörde mit Gewährung des gesetzlichen Wartegeldes einstweilen in den Ruhestand versetzt werden können. Dabei ist es unerheblich, ob die betroffenen Beamten vor oder nach dem Inkrafttreten der Reichsverfassung angestellt worden sind."

Für das Reich erstreckte Art. IV RepublikschutzG diese Bestimmung auf folgende Reichsbeamte, die neben den im RBG aufgezählten Katalog traten:

> "1. Leiter von Reichsbehörden und ihre Stellvertreter, die der jetzigen Besoldungsgruppe A XIII 208) oder einer höheren Gruppe angehören;

---

205) RGBl. I, S. 590.

206) Helfritz, JÖR XIV (1926),232 (261) hielt diese Erweiterung "nicht von besonderer Bedeutung".

207) Oberregierungsräte und vergleichbare Ämter, vgl. Besoldungsgesetz v. 30.4.1920, RGBl. S. 805 (830).

208) Ministerialräte, vgl. Besoldungsgesetz v. 30.4.1920, RGBl. S. 805 (830 f.).

2. Ministerialräte in Dirigentenstellungen;

3. Beamte, die den jetzigen Besoldungsgruppen von A XII an aufwärts angehören, wenn sie mit Aufgaben zum Schutze der Republik besonders betraut sind."

Nach einer Anlage des Gesetzes gehörten zu den unter Ziff. 3 genannten Beamten:

"der Reichskommissar für die Überwachung der öffentlichen Ordnung, die planmäßigen und außerplanmäßigen Referenten des Büros des Reichspräsidenten, der Reichskanzlei, der Abteilungen für Politik und Verfassung und für öffentliche Ordnung im Reichsministerium des Innern, der Preisseabteilung der Reichsregierung, des Reichskommissars für die Überwachung der öffentlichen Ordnung, die Zivilamtschefs und die planmäßigen und außerplanmäßigen Referenten des Reichswehrministeriums, die Ministerialbürodirektoren, des Büros des Reichspräsidenten, der Reichskanzlei, des Reichsministeriums des Innern und des Reichswehrministeriums."

Neben dieser erheblichen gesetzmäßigen Erweiterung des Kreises der politischen Beamten wurden in der Weimarer Zeit durch das Reichsministergesetz vom 27.3.1930[209] der Reichskanzler und die Reichsminister aus dem politischen Beamtenverhältnis ausgeschieden und einem besonderen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis unterstellt.[210] Durch § 27 des Reichsministergesetzes wurde auch das RGB den veränderten Verhältnissen angepaßt. Die frühere Bezeichnung der Reichsminister als "Staatssekretäre" ging auf die früheren Unterstaatssekretäre über.

---

209) RGBl. I, S. 96; vgl. hierzu auch Abraham, S. 20 ff.

210) Vgl. hierzu, insbes. auch zur Ministerverantwortlichkeit, Bieberstein in Anschütz-Thoma, Bd. I, S. 520 ff.; Abraham, S. 1 ff., 6 ff., 20 ff.; Seel, Deutsches Beamtenrecht, S. 6.

2. Die Entwicklung in Preußen

In der preußischen Verordnung betreffend die einstweilige Versetzung der unmittelbaren Staatsbeamten in den Ruhestand vom 26.2.1919[211] blieb der Kreis der politischen Beamten gegenüber der früheren Regelung zunächst noch unverändert. Durch § 3 des Gesetzes betreffend die Einführung der Altersgrenze vom 15.12.1920[212] wurde bestimmt, daß auch die Beamten, die sich im einstweiligen Ruhestand befinden, mit Vollendung des 65. Lebensjahres in den endgültigen Ruhestand eintreten.

Der Kreis der politischen Beamten in Preußen wurde durch das Gesetz vom 31.12.1922[213], das auf Grund des Art. III RepublikschutzG ergangen ist, entsprechend den reichsrechtlichen Vorschriften erweitert auf

> Ministerialdirigenten, Oberpräsidialräte,[214] Oberregierungsräte bei den Regierungen als erste Vertreter der Regierungspräsidenten[215] und der Oberregierungsrat als erster Vertreter des Polizeipräsidenten von Berlin.[216]

Durch Gesetz vom 4.7.1923[217] wurden schließlich noch die Beamten der Pressestelle beim Staatsministerium zu politischen Beamten erklärt.

Dieser Kreis von politischen Beamten blieb in Preußen während der gesamten Weimarer Zeit erhalten und wurde

---

211) PrGS, S. 33.

212) PrGS, S. 621.

213) PrGS, S. 1, 1923.

214) die späteren Vizepräsidenten der Oberpräsidenten.

215) die späteren Regierungsvizepräsidenten.

216) dem späteren Polizeivizepräsidenten.

217) PrGS, S. 301.

auch durch die Beamtendienststrafordnung vom 27.1. 1932[218] nicht geändert.

3. Die Entwicklung in den übrigen deutschen Ländern

Während in Bayern[219] und in Württemberg[220] die Einrichtung des politischen Beamten weiterhin unbekannt blieb, wurde die Anpassung der übrigen Länder an die preußische und reichsrechtliche Regelung weitgehend abgeschlossen.[221]

II. Funktion und Status der politischen Beamten in der Weimarer Republik

1. Funktion

Die Funktionen der politischen Beamten in der Weimarer Republik wurden einmal durch die veränderten demokratisch-republikanischen Verhältnisse, zum anderen durch die labile politische Situation jener Zeit geprägt.

In der konstitutionellen Monarchie waren Regierung und Verwaltung von Verfassungs wegen durch das Vetorecht des Monarchen politisch von der Krone abhän-

---

218) PrGS, S. 59 (vgl. dort § 107).

219) Beamtengesetz v. 16.8.1908 (GVBl. S. 581).

220) Beamtengesetz v. 21.1.1929 (RegBl. S. 7).

221) Vgl. z.B. für Thüringen: Staatsbeamtengesetz v. 14.3.1923 (GS, S. 129); für Sachsen: Gesetz v. 26. Juli 1923 (GBl. S. 244); für Hamburg die Angaben bei Behr, Hanseatische Rechts- und Gerichtszeitschrift 1924, Sp. 13; vgl. im übrigen zu den Anpassungen insgesamt Goldberg, S. 29 ff.; Lenze, S. 25 f.; Köttgen, Sonderregelungen, S. 97.

gig.[222] Zur Weimarer Zeit dagegen hatte der den König ablösende Reichspräsident wegen seiner begrenzten Funktionen für die Leitung der Exekutive eine wesentlich geringere Bedeutung als in früheren Zeiten der Monarch.[223] Abgesehen vom Notverordnungsrecht war nunmehr die Regierung der die politische Führung und Leitung im Staat allein bestimmende Faktor. Die Regierung war allerdings durch das parlamentarische System der Möglichkeit eines ständigen Wechsels unterworfen. Sie war das "labile Element im Parallelogramm der Kräfte".[224]

Durch die veränderten staatsrechtlichen Verhältnisse mußte wegen der Beibehaltung des permanenten Berufsbeamtentums die bisherige Hauptfunktion der Einrichtung des politischen Beamten, nämlich die politischen Intentionen der Regierung in die Verwaltung hineinzutragen, bestätigt, ja sogar verstärkt werden. Um ein reibungsloses Zusammenwirken von politischer Führung und Verwaltung zu gewährleisten, erwies es sich gerade für die wechselnden Koalitionsregierungen zur Durchsetzung ihrer politischen Intentionen als erforderlich, die Führungspositionen der Verwaltung bei einem Madhtwechsel umzubesetzen. Auf diese Weise sollte also die für eine gute Zusammenarbeit notwendige Vertrauensbasis zwischen Regierung und Verwaltung geschaffen werden.[225]

---

222) Vgl. Köttgen, Berufsbeamtentum, S. 152 f.; Goldberg, S. 33.

223) Vgl. hierzu im einzelnen Giese, Berufsbeamtentum, S. 28 ff.

224) Köttgen, Berufsbeamtentum, S. 93 ff.; Schmitt, Neutralität, S. 47 f.; Zweigert, Volk und Reich, Bd. II, S. 463 ff.

225) Ähnlich auch Goldberg, S. 33 f.; vgl. auch Köttgen, Berufsbeamtentum, S. 256; Fehlig, S. 28, 44 f.; zu den Funktionen der Staatssekretäre in den einzelnen Reichs- und Länderministerien vgl. Fehlig, S. 29 ff.; siehe auch Schmitt, Neutralität, S. 47 f.

Das wird auch deutlich durch die Definitionen, mit denen die damals herrschende Meinung die Institution umschrieb. Danach sollten die politischen Beamten eine gedeihliche Zusammenarbeit zwischen Regierung und Verwaltung ermöglichen. Sie wurden als Angehörige solcher Beamtengruppen bezeichnet, die vorzugsweise mit der Bearbeitung politischer Sachen betraut waren. Bei ihnen sollte die Notwendigkeit einer fortdauernden Übereinstimmung mit den grundlegenden Ansichten der Regierung bestehen; sie mußten einen besonders innigen Kontakt zur politischen Leitung haben.[226] Es wurde erklärt, sie seien entweder hinsichtlich der inneren oder der äußeren Politik vorzugsweise als Organe der Staatsregierung zu betrachten oder es stehe der letzteren ein mehr unmittelbarer Einfluß auf die Amtstätigkeit dieser Beamten zu.[227] Um auch bei einem Wechsel der politischen Leitung die gewünschte Homogenität zwischen dem Kabinett und den politischen Beamten zu ermöglichen, sei ihnen das Privileg der Unabsetzbarkeit genommen worden.[228]

Bestätigt wird dies auch durch die Vertretungsfunktion, die den leitenden Beamten der Ministerialorganisation durch die Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. Mai 1924[229] eingeräumt worden war. Danach war es zulässig, daß die Staatssekretäre oder auch andere

---

226) Gerber, AöR 57 (1930), 1 (56 f.); Köttgen in Anschütz-Thoma, Bd. II, S. 97; ders., Beamtenrecht, S. 42; ders., Berufsbeamtentum, S. 152; vgl. auch RG JW 1927,2198.

227) So etwa Brand, Dienststrafordnungen, S. 362; ders., Beamtenrecht (3. Aufl.), S. 364; ders., Reichsbeamtengesetze, S. 195; ders. in Nipperdey, Bd. II, S.254; ders., Preuß. Disziplinargesetze, S. 374 f.; vgl. auch Finger, Staatsrecht, S. 79 f.

228) Köttgen, Beamtenrecht, S. 42.

229) I.d.F.v. 14.4.1926, vgl. RMinBl. 1924,173; 1926,119.

politische Beamte den Minister sowohl als Behördenchef als auch als Politiker vertreten konnten. Letzteres zwar nur "unbeschadet der Verantwortung der Minister gegenüber dem Reichstage",[230] im übrigen jedoch voll funktionsmäßig, d.h. mit der Wahrnehmung sämtlicher laufender Geschäfte und auch mit der stimmberechtigten Vertretung in Kabinettssitzungen betraut.[231] Zur Wahrnehmung dieser Vertretungsbefugnis benötigte der jeweilige Minister Beamte seines persönlichen und politischen Vertrauens, damit er gewiß war, daß seine politischen Absichten, die in Einzelheiten durch das Weisungsrecht nicht erfaßt werden konnten, auch während seiner Abwesenheit wirsam vertreten wurden.

Die Erweiterung des Personenkreises der politischen Beamten in der Weimarer Zeit war bedingt durch die politisch unsicheren Verhältnisse.[232] Man versprach sich von dieser Maßnahme eine Konsolidierung der politischen und institutionellen Verhältnisse in der Republik.[233]

So wurde im RepublikschutzG selbst als Zweck dieser erheblichen Erweiterung des Kreises der politische

---

230) Diese Verantwortung des Ministers konnte bei seiner Abwesenheit nur von einem anderen Minister wahrgenommen werden.

231) Vgl. §§ 16 Abs. 3-5, 30 GeschO; im übrigen zu näheren Einzelheiten Poetzsch-Heffter in Anschütz-Thoma, Bd. 1, S. 518 f.; vgl. auch Poetzsch in JÖR Bd. XII (1925), 1 (174 ff.).

232) Hinsichtlich des historischen Hintergrundes vgl. die Darstellungen bei Golo Mann, Deutsche Geschichte, S. 650 ff.; Newman, Zerstörung und Selbstzerstörung der Demokratie, Europa 1918-1938; vgl. zur Erweiterung auch Köttgen, in Anschütz-Thoma, Bd. II, S. 97, Fußn. 31.

233) Vgl. RG JW 1927,2198 f.; Anschütz, JW 1927,2692; Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 366, drückte dies dahingehend aus, "daß die Regierung sich nicht der Gefahr aussetzen kann, ihre Absichten durch Beamte durchkreuzt zu sehen, die es nicht verstehen, sich innerlich dem Willen der Regierung unterzuordnen." Vgl. auch Runge, S. 22 f. hin-

Forts.d.Fußn.S. 66

Beamten die Festigung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform angegeben[234] und von der Rechtsprechung[235] sowie dem gesamten damaligen Schrifttum auch einhellig so aufgefaßt[236] - allerdings teilweise mit der Auslegung, daß diese Bestimmung gleichzeitig eine Schranke enthalte: nur im Interesse der Festigung der Staatsform sollte die einstweilige Versetzung in den Ruhestand zulässig sein.[237]

Im Zusammenhang mit der Erweiterung des Personenkreises und auch durch die nunmehr sehr häufig angewandte Möglichkeit, vorher nicht beamtete Außenseiter zu politischen Beamten zu ernennen,[238] wurde die

---

Forts.d.Fußn. 233)
sichtlich des Verhaltens der politischen Beamten bei den Wahlen im Oktober 1929 (Pflicht zur Aufklärungsarbeit, um "unwahrhaftige und zersetzende Tendenzen" im Staatsinteresse zu bekämpfen).

234) Vgl. Art. III des Gesetzes. Eine amtl. Begründung ist nicht erfolgt; vgl. die Drucksachen des Reichsrates 1922, Bd. II, Nr. 177 sowie Anl. z.d. Sten.Ber. des Reichstages 1920, Bd. 374, Nr. 4680. Lobe, S. 85, spricht in diesem Zusammenhang davon, daß durch das Gesetz eine "Zwangspensionierung politischer Art" geschaffen worden sei "zugunsten der gerade am Ruder befindlichen Partei".

235) RG JW 1927,2198 f.

236) Anschütz, JW 1927,2692; Brand, Dienststrafordnungen, S. 362; ders. bei v. Brauchitsch, S. 637; ders., Beamtenrecht, (3. Aufl.) S. 265; ders. in Nipperdey, Bd. 2, S. 254 f.; ders., Preuß. Disziplinargesetze, S. 375; ders., Reichsbeamtengesetze, S. 127; vgl. auch die Nachweise bei Goldberg, S. 27, 32; Corsing, DJZ 1928,770 ff.; v. Bitter, Handwörterbuch, Bd. II, S. 930 r.; Fischbach, Reichsbeamtengesetz, § 25 (S. 103).

237) Meißner, Staatsrecht, S. 293; Goldberg, S. 27. Noch weitergehend Erythropel, DJZ 1928,651, der annahm, daß ein positives, gegen die Politik der Regierung gerichtetes Verhalten des politischen Beamten vorliegen müsse.

238) Vgl. dazu im einzelnen unten, S. 160 ff., 165 ff., 202 ff.

Einrichtung in der damaligen Zeit z.T. recht kritisch gewürdigt.[239] Man sah sowohl in der Ausweitung des Personenkreises als auch in der Handhabung der Außenseiterfrage eine zu starke "Politisierung" der Beamtenschaft. Dabei bleibt unklar, was unter "Politisierung" zu verstehen war.

Hartung gibt hierfür folgende Erklärung:[240]
"Der politische Beamte der monarchischen Zeit war - mochte er auch fast ausnahmslos der konservativen Partei nahegestanden oder angehört haben - doch stets in erster Reihe Beamter gewesen. Er hatte sich auf sein Amt in vorgeschriebener Weise durch Studium, Prüfungen und Ausbildungsdienst als Referendar vorbereitet und diese Erziehung gab ihm die Gewöhnung an sachliche Arbeit, an Beachtung der Vorschriften, an Erwägung der Für und Wider bei jeder Entscheidung; Ausnahmen, die auf andere Weise in die Beamtenlaufbahn hineinkamen, wie z.B. der spätere Kultusminister und Oberpräsident v. Zedlitz-Trützschler, waren selten gewesen. Jetzt aber wurde es zur Regel, daß, wer sich im Parteikampf hervorgetan hatte, auch ohne jede fachliche Vorbildung gerade in die leitenden Stellungen des politischen Beamtentums, die der Oberprä-

---

239) Stellvertretend für viele: Köttgen, Berufsbeamtentum, S. 154 ff., 258 ff.; ders., Beamtenrecht, S. 42 mit dem Hinweis auf die Erforderlichkeit einer sparsamen Handhabung der Institution; Brand in v. Brauchitsch, S. 636; ders., Preuß. Disziplinargesetze, S. 375; ders., Dienststrafordnungen, S. 362 f.; ders., Beamtenrecht (3. Aufl.), S. 265; Zweigert, Volk und Reich, Bd. II, S. 460 ff.; Fehlig, S. 44 f.; Hartung, Studien, S. 38 f.; Giese, Berufsbeamtentum, S. 30 ff., 39; v. Freytagh-Loringhoven, S. 323; Meinecke, Politische Schriften, S. 430 f.

240) Hartung, Studien, S. 38 f.

sidenten, der Regierungspräsidenten, Landräte und Polizeipräsidenten einrückte; und mochte auch der Art. 130 der Reichsverfassung erklären, daß die Beamten Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei seien, so sahen solche Beamten ihre Aufgabe vor allem in der Förderung der Parteipolitik. Bedenklicher vielleicht war noch, daß auch das übrige Beamtentum in das Parteitreiben einbezogen wurde, daß Betätigung im politischen Leben oder Verbindung mit Parteipolitikern für die Karriere auch der nichtpolitischen Beamten wichtiger wurde oder wenigstens von vielen unter ihnen für wichtiger gehalten wurde als die Bewährung im Amt."

Danach war unter "Politisierung" also ein Ersetzen der fachlichen Eignung durch politische Gesinnungsgleichheit zu verstehen.

Dieser Gesichtspunkt mag in dem einen oder anderen Falle zum Tragen gekommen sein. Dies vor allem deswegen, weil der die Macht im neuen Staate repräsentierende politischen Richtung in den leitenden Beamtenstellungen qualifizierte Leute ihres Vertrauens kaum zur Verfügung standen, zumal die Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst und zur Sozialdemokratie vor 1918 unvereinbar waren. Aus dieser Not der ersten Regierungen heraus ist das Außenseiterproblem entstanden. Die damit zusammenhängende Ämterpatronage mußte auch zu politischen Spannungen innerhalb der Verwaltung führen, die meist nicht entsprechend vorgebildeten Außenseiter die Effizienz der Verwaltungsarbeit eher hemmen als fördern.[241)]

Der Begriff der "Politisierung" der Beamtenschaft im oben verstandenen Sinne kann aber nicht pauschal für

241) Vgl. hier hinsichtlich weiterer Einzelheiten die gründliche Arbeit Runges, insbes. S. 35 ff., 44 ff., 51, 52 ff., 60 ff.

die Beamten-Personalpolitik der Weimarer Zeit, vor allem die Besetzung der politisch ausgestalteten Beamtenstellen festgestellt werden. Dagegen spricht einmal die im Vergleich zum Kaiserreich nicht erkennbar stärkere Handhabung der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand.[242] Zum andern wird der Begriff der "Politisierung" in der zeitgenössischen Literatur nicht eindeutig in dem oben genannten Sinne gebraucht, sondern in der Regel undefiniert gelassen. Es liegt daher die Vermutung nahe, daß seine häufige Verwendung z.T. auf einer mißverständlichen Interpretation der veränderten verfassungsmäßigen Situation in der Weimarer Republik beruht.

In der monarchischen Zeit war die Zugehörigkeit zur Sozialdemokratie mit der Bekleidung eines öffentlichen Amtes unvereinbar. Die Ziele dieser Partei gingen mit der damaligen Verfassung nicht konform, sondern strebten deren Änderung an. Dementsprechend konnte in der Weimarer Republik eine monarchische Gesinnung nicht verfassungskonform sein, da sie sich gegen den Bestand der Republik richtete und für die Wiederherstellung der Monarchie einsetzte. Es war daher das legitime Recht der republikanischen Regierungen, sich gegen die monarchische, später auch gegen radikale Strömungen innerhalb der Beamtenschaft zu wenden, die sich gegen den Bestand der Verfassung und damit die Republik richteten.[243]

Dieses natürliche Bestreben der republikanischen Regierungen, die Beamtenschaft republikfreundlich einzustimmen, dürfte daher von vielen zeitgenössischen Stimmen als "Politisierung der Beamtenschaft" angesehen worden sein.[244]

---

242) Vgl. unten S. 71 ff.

243) Dem verwandt war in der Nachkriegszeit das Problem der Entnazifizierung und ist heute das Problem der "Radikalen im öffentlichen Dienst".

244) Vgl. hierzu die in Fußn. 239 aufgezählten Fundstellen.

2. Status

Abgesehen von Änderungen in der Höhe des Wartegeldes (nunmehr 50-80 % des normalen Gehaltes) und der Zuständigkeit des Reichspräsidenten bzw. der Ministerpräsidenten für die Ernennung bzw. Zurruhesetzung der politischen Beamten[245] hat sich an der dienstrechtlichen Stellung der politischen Beamten in der Weimarer Zeit gegenüber der Zeit der konstitutionellen Monarchie im wesentlichen nichts geändert.[246] Erwähnt sei hier noch, daß die einstweilen in den Ruhestand versetzten Beamten nicht nur ein Amt von mindestens gleichem Rang, sondern auch ein ihren Fähigkeiten und bisherigen Verhältnissen entsprechendes Amt, z.B. eine Hilfsarbeitertätigkeit beim Reichsgericht anzunehmen hatten.[247]

Hinsichtlich der politischen Meinungsfreiheit der politischen Beamten war noch während der monarchischen Zeit die Verpflichtung zur Wahlhilfe entfallen.[248] Im übrigen galt weiter der Grundsatz, daß die politischen Beamten im Dienst die Regierungspolitik aktiv vertreten mußten.[249] Eine Mindermeinung vertrat die

---

245) Vgl. zu den Einzelheiten des Ernennungsverfahrens, Runge, S. 33 f.

246) Im einzelnen vgl. hierzu Goldberg, S. 39 ff.; Brand, Dienststrafordnungen, S. 363 ff.; ders., Beamtenrecht (3. Aufl.), S. 266 ff.; ders. bei v. Brauchitsch, S. 638; ders., Preuß. Disziplinargesetze, S. 376 ff.

247) DiszH f. nichtr.Beamte, Entsch. v. 25.1.26, zitiert nach Jadesohn-Potthoff, S. 23 (Nr. 279).

248) Vgl. Fußnoten 186, 187.

249) Brand, Beamtenrecht (3. Aufl.), S. 562 f.; ders., Preuß. Disziplinargesetze, S. 144; ders., Reichsbeamtengesetze, S. 105; ders. bei v. Brauchitsch, S. 129; ders., Dienststrafordnungen, S. 119; Gerber, AöR 57 (1930) 1 (56 f.); Giese, JW 1930,1168; vgl. auch Köttgen, Berufsbeamtentum, S. 154, 259.

Auffassung, daß diese Pflicht auch außerdienstlich bestünde.[250]

Die herrschende Auffassung zu dieser Frage wird am klarsten von Deutmann ausgedrückt:[251]
Innerdienstlich hätten die politischen Beamten nicht nur wie die nichtpolitischen passives Befolgen der Regierungspolitik zu zeigen, sondern darüber hinaus auch eine aktive Vertretung (=Aufnahme der Regierungspolitik in die Amtstätigkeit) als ob sie eigene Anschauung wäre.
Außerdienstlich ergebe sich aus dem Begriff des politischen Beamten schon ohne weiteres, daß ein Zuwiderhandeln gegen die Politik der Regierung nicht zu dulden sei. Hier sei bloße Passivität zu verlangen.

III. Die Handhabung der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand

1. Voraussetzungen

Ein förmliches Verfahren war bei der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand auch während der Weimarer Republik nicht einzuhalten. Der Beamte brauchte vor seiner Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nicht gehört zu werden.[252] Abgesehen vom Willkürverbot waren auch keine materiellen

---

250) Helfritz, Grundzüge, S. 28; a.A. Wolfstieg, S. 78 f. Daß die politischen Beamten nicht die von der Regierung getroffenen oder geplanten Maßnahmen durch Angriffe in der Öffentlichkeit durchkreuzen durften, versteht sich von selbst; vgl. Stock, DJZ 1925,1330; Wolfstieg, S. 78 f.; Giese, Berufsbeamtentum, S. 27; Brand, Beamtenrecht (3. Aufl.)S. 563; ders., Dienststrafordnungen, S. 119; ders., Reichsbeamtengesetze, S. 105.

251) Deutmann, S. 32.

252) RG in JR 1927, Sp. 813; Anschütz, JW 1927,2692; Brand, Dienststrafordnungen, S. 363; ders., Beamtenrecht (3. Aufl.), S. 266; ders. bei v. Brauchitsch, S. 637; ders., Preuß. Disziplinargesetze, S. 376.

Voraussetzungen zu beachten, so daß auch Verfahren zur Feststellung der Notwendigkeit dieser Maßregel oder die Angabe der Entlassungsgründe nicht vorgesehen waren.[253] Dies wurde schon zur damaligen Zeit als "tief bedauerlich" empfunden und entsprechend kritisiert.[254]

2. Tatsächliche Anlässe

Die tatsächliche Handhabung der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand ist für Preußen von Runge[255] eingehend beschrieben worden.

Nachdem die Regierungsparteien in Preußen bis zum Kapp-Putsch eine zurückhaltende Personalpolitik betrieben hatten,[256] änderte sich dies nach dem Putsch, in dessen Zusammenhang all jene politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand versetzt wurden, die sich nicht loyal verhalten hatten.[257] Nach den Morden an Erzberger und Rathenau wurden erneut zahlreiche politische Beamte in den einstweiligen Ruhestand versetzt.[258]

---

253) Brand, Dienststrafordnungen, S. 363; ders., Beamtenrecht (3. Aufl.), S. 266; ders. bei v. Brauchitsch, S. 637; ders., Preuß. Disziplinargesetze, S. 376.

254) Brand, Dienststrafordnungen, S. 363; ders., Preuß. Disziplinargesetze, S. 376; ders. bei v.Brauchitsch, S. 637 f.; ders., Beamtenrecht (3. Aufl.), S. 266; Erythropel, DJZ 1926,649.

255) Runge, S. 35 ff., 119 ff.

256) Vgl. hierzu ausführlich Runge, S. 119 f., 121 ff., mit zahlreichen Einzelbeispielen.

257) Runge, S.119 f., 121 ff., 134 ff., 143 ff.,146 ff.

258) Runge, S. 120, weist darauf hin, daß sich im Frühjahr 1920 zwar fast sämtliche Oberpräsidien in den Händen von Mitgliedern der Koalitionsparteien befanden, aber 22 der 33 Regierungspräsidien (66,6 %) und ca. 450 der 480 Landratsämter (93,8 %) von ehemals königlichen und jetzt noch monarchisch gesonnenen Beamten geleitet wurden. Vgl. hierzu auch Pikart, ZfP. 1960,225 ff. (insbes. 238 ff.); ders., Vierteljahreshefte f. Zeitgesch. 1958,119 ff. (121 ff.).

Danach war zunächst die "Phase größerer Personalschübe in der preußischen Verwaltung vorläufig abgeschlossen."[259] Jedoch wurden nach und nach auch die übrigen politischen Beamtenstellen mit regierungstreuen Beamten besetzt, so daß bis 1932 der Prozeß der Entfernung nicht regierungstreuer politischer Beamter nahezu abgeschlossen war.[260] Die Regierungen der Weimarer Republik hatten nunmehr erreicht, einer Beamtenschaft, die den Traditionen des Kaiserreiches noch größtenteils verbunden war, in den Spitzenpositionen ein politisches Beamtentum entgegenzustellen, das für die Einhaltung der politischen Linie in der Verwaltung Sorge tragen sollte. Allerdings konnte bei der politischen Schwäche der Regierungsparteien auch von einer loyalen politischen Beamtenschaft der Zusammenbruch der Weimarer Republik nicht verhindert werden.

3. Nachprüfbarkeit

Der Rechtsweg gegen die Versetzungsentscheidung war nicht zulässig.[261]

---

259) Runge, S. 143.

260) Runge, S. 146 ff.; Pikart, Vierteljahreshefte f. Zeitgesch. 1958,119 (137).

261) RG JW 1927,2198 f.; Anschütz, JW 1927,2692; Brand, Dienststrafordnungen, S. 363; ders., Beamtenrecht (3. Aufl.), S. 266; ders., Reichsbeamtengesetze, S. 197; ders. bei v. Brauchitsch, S. 637; ders., in Nipperdey, Bd. II, S. 255; ders., Preuß. Disziplinargesetze, S. 376.

Dennoch durfte die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand kein Willkürakt sein.[262] Ein solches Verhalten wurde als Amtspflichtsverletzung mit der Verpflichtung zum Schadensersatz (Art. 31 WRV) angesehen. Die Beweislast hierfür war allerdings dem Beamten selbst auferlegt.[263]

E. Die Institution im Dritten Reich

I. Die Rechtsquellen

Nach der Machtergreifung der NSDAP wurden die Länder mit dem Reich gleichgeschaltet und ihre Staatlichkeit aufgehoben.[264] Das Reich war als Dienstherr an die Stelle der Länder getreten.[265] Die ehemaligen Landesbeamten wurden dadurch zunächst mittelbare

---

262) Vgl. Fundstellen Fußn. 261; nach Brand, daselbst, hätte ein Willkürakt vorgelegen, wenn die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand vorgenommen worden wäre, ohne Prüfung der Frage, ob die Maßnahme der Festigung der republikanischen Staatsform diene.

263) Vgl. Brand in den Fundstellen Fußn. 261.

264) Vgl. das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich, vom 24.3.1933 - das sog. Ermächtigungsgesetz - (RGBl. I, S. 141) und im Anschluß daran das vorläufige und das zweite Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich (Reichsstatthaltergesetz), vom 31.3.1933 bzw. 7.4.1933 (RGBl. I, S. 153, bzw. 173) sowie schließlich das Neuaufbaugesetz v. 30.1.1934 (RGBl. I, S. 75). Vgl. Einzelheiten zur Problematik der Gleichschaltung bei Zink, Rechtsstellung, S. 15 ff., 24 ff., 99 ff.; zum ReichsstatthalterG: Schmitt, C., ReichsstatthalterG, insbes. S. 9 ff. m.w. Nachweisen; Bilfinger, DJZ 1933 (Bd. 38), Sp. 581 ff.

265) Vgl. hierzu auch Zink, Rechtsstellung, S. 15 ff., 24 ff., 99 ff.

Reichsbeamte und später durch das Gesetz über die Vereinheitlichung im Behördenaufbau vom 5.7.1939[266] in der überwiegenden Mehrheit unmittelbare Reichsbeamte.[267]

Im Zuge dieser Angleichungsbestrebungen wurde am 7.4.1933 ein für das Reich und die Länder verbindliches Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums[268] erlassen. Es regelte in erster Linie die Entlassung politisch mißliebiger Beamter, ungeachtet dessen, ob die nach dem bisher geltenden Recht hierfür erforderlichen Voraussetzungen vorlagen oder nicht.[269]

Diesem Gesetz mit seinen mehrfachen Änderungen[270] folgte dann das Deutsche Beamtengesetz vom 26.1.1937.[271] Es veränderte für die Einrichtung des politischen Beamten die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand in eine Versetzung in den Wartestand und zählte gemäß § 44 DBG zum Personenkreis der politischen Beamten:

---

266) RGBl. I, S. 1197.

267) Huber, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, S. 329; Albrecht, Neues Staatsrecht, S. 50; Fehlig, S. 54 ff., 60 f.; Rahn, Staatsrecht und Verwaltungsaufbau, S. 90; Zink, Rechtsstellung, S. 54 f.

268) RGBl. I, S. 175; vgl. auch die DVO v. 11.4.1933, RGBl. I, S. 195.

269) Vgl. hierzu im einzelnen Albrecht, Neues Staatsrecht, S. 65 ff.; Seel, Erneuerung, S. 29 ff.; ders., Deutsches Beamtenrecht, S. 8 ff.; Kluge-Krüger, S. 181 f.

270) Vgl. die Änderungsgesetze v. 23.6.1933 (RGBl. I, S. 389), v. 30.6.1933 (RGBl. I, S. 433); v. 20.7.1933 (RGBl. I, S. 518) und v. 22.9.1933 (RGBl. I, S. 655). Vgl. hierzu auch Seel, Neuordnung, S. 43 f.; ders., Deutsches Beamtenrecht, S. 13 ff.

271) RGBl. I, S. 39.

1. Staatssekretäre und sonstige ständige Vertreter der Minister, Ministerialdirektoren und Beamte, die als Pressereferenten in den obersten Dienstbehörden angestellt sind,
2. Ministerialdirigenten und sonstige Beamte des höheren Dienstes in der Präsidialkanzlei, der Reichskanzlei, im Auswärtigen Amt und im Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda und bei solchen politischen Dienststellen, die der Führer und Reichskanzler ausdrücklich bestimmt,
3. Treuhänder der Arbeit,[271a)]
4. Beamte des höheren Dienstes bei den diplomatischen und konsularischen Vertretungen,
5. Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, Landräte und die Leiter der den Regierungen und Landratsämtern entsprechenden Behörden der allgemeinen und inneren Verwaltung sowie Polizeipräsidenten und Polizeidirektoren, der staatlichen Polizeiverwaltung,
6. den Oberbürgermeister und Stadtpräsidenten von Berlin,[271b)]
7. Staatsanwälte,
8. Beamte der Wehrmacht solcher Gruppen, die durch Verordnung des Führers und Reichskanzlers bestimmt werden.[272)]

Gemäß § 44 Abs. 2 DBG war eine Erweiterung dieses Kreises zugelassen und kriegsbedingt, vor allem hinsichtlich der Verwaltung in den besetzten Gebieten, auch mehrfach vorgenommen worden.[273)]

271a) Vgl. hierzu Gesetz v. 20.1.1934 (RGBl. I, S. 45) sowie Schneider, Kommentar zum DBG, 1942, Anm. 5 zu § 44.

271b) Vgl. hierzu Gesetz über die Verfassung und Verwaltung der Reichshauptstadt Berlin v. 1.12.1936 (RGBl. I, S. 957) sowie Schneider, Kommentar zum DBG, 1942, Anm. 6 zu § 44.

272) Vgl. hierzu die Verordnung v. 24.11.1937 (RGBl. I, S. 1325). Vgl. hierzu auch Schneider, Kommentar zum DBG, 1942, Anm. 8 zu § 44.

273) Vgl. hierzu im einzelnen Brand, Anm. 3 zu § 44 DBG.

II. Funktion und Status der politischen Beamten im Dritten Reich

1. Funktion

Durch die nationalsozialistische Beamtengesetzgebung sollte die gesamte Beamtenschaft auf die Ziele der nationalsozialistischen Politik eingeschworen werden.[274] Aus dem Vorspruch des DBG von 1937 wird dies besonders deutlich:

> "Ein im deutschen Volk wurzelndes, von nationalsozialistischer Weltanschauung durchdrungenes Berufsbeamtentum, das dem Führer des Deutschen Reiches und Volkes Adolf Hitler in Treue verbunden ist, bildet einen Grundpfeiler des nationalsozialistischen Staates."

Dieser Grundgedanke wurde auch von der gesamten zeitgenössischen staats- und beamtenrechtlichen Literatur vorbehaltlos vertreten.[275]

Da von jedem Beamten eine bedingungslose Gefolgschaftstreue zum Nationalsozialismus verlangt wurde, die die in dem Gesetz zur Wiederherstellung des Be-

---

274) Vgl. hierzu im einzelnen auch Mommsen, Beamtentum im Dritten Reich, S. 39 ff. (insbes. S. 46 ff., 62 ff.); Bracher, Diktatur, S. 233 f.

275) Nadler-Wittland-Ruppert, S. 11; Huber, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, S. 445; Koellreutter, Deutsches Verfassungsrecht, S. 160 f.; Meißner-Kaisenberg, S. 140 f., 142; Seel, Beamtengesetz, S. 3 ff.; ders., Das neue Beamtengesetz, S. 15 f., vor allem S. 24, bemerkt ausdrücklich, daß ein Beamter sich nicht ablehnend gegen den nationalsozialistischen Staat verhalten darf, daß er seinem Staat gegenüber vielmehr positiv eingestellt sein und die Ziele der Staatsführung aus innerer Überzeugung bejahen, ebenfalls Schaden von Reich und Partei abwenden muß und Vorgänge, die den Bestand des Reiches oder der Partei gefährden könnten, zur Kenntnis seines Dienstvorgesetzten bringen muß. - Morstein Marx DVBl. 1955,6 (10) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß nach einem Schlagwort der damaligen Zeit der Beamte "zum politischen Soldaten" geworden sei.

rufsbeamtentums geschaffenen Neuregelungen die Möglichkeiten schufen, jeden Beamten aus politischen Gründen zu entlassen oder in den Ruhestand zu versetzen, wurde die eigentliche Funktion der Institution des politischen Beamten weitgehend kompensiert: Bei einem von der Zielvorstellung her politisch völlig gleichgeschalteten Beamtentum konnte die Einrichtung nicht mehr der Mittler zwischen politischer Führung und neutraler, permanenter Verwaltung sein.[276]

Darüber kann auch nicht der ausführliche Katalog von politischen Beamten in § 44 DBG hinwegtäuschen. In einer politisch weitgehend gleichgeschalteten Verwaltung konnte die Institution des politischen Beamten allenfalls die Funktion haben, Abweichler von der Generallinie der Partei oder persönlich nicht geeignete Spitzenbeamte zu eliminieren, die wohl mit den grundsätzlichen Zielen der Führung in Einklag standen, im speziellen Falle sich jedoch politisch bzw. persönlich nicht wohlverhielten.[277]

Diese entleerte Funktion kommt auch im Schrifttum jener Zeit besonders deutlich zum Ausdruck: "Gewisse Beamtengruppen, die vorzugsweise mit der Bearbeitung politischer Sachen betraut sind, müssen sich die jederzeitige formlose Versetzung in den Wartestand gefallen lassen; sie werden auch jetzt noch politische Beamte genannt, obwohl alle Beamten heute politische Kämpfer sein müssen."[278] Von diesen Beamtengruppen wurde verlangt, daß sie eine "besondere politische Aktivität und absolute Zuverlässigkeit bei der Bearbeitung politischer Sachen" zeigten.[279] Außerdem wurde vorausgesetzt, daß auch auf

---

276) Ähnlich Fehlig, S. 49 ff. für die Stellung der Staatssekretäre; Hartung, S. 40.

277) So wohl auch Fehlig, S. 61.

278) Brand, DBG, Anm. 1 zu § 44; vgl. auch Fischbach, DBG, Anm. I zu § 44.

279) Brand, DBG, § 44, Anm. 1; Mommsen, S. 68 ff.

persönlichem Gebiet zwischen der Führung und diesen Beamten Übereinstimmung herrschte.[280] Neben der politischen mußte also auch die persönliche Geeignetheit für diese Spitzenämter gegeben sein.[281]

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß wegen der allgemeinen politischen Gleichschaltung der Beamtenschaft die Funktion der Institution entleert worden ist. Ihre Hauptaufgabe, Bindeglied zwischen politischer Führung und einem permanenten, bei Amtsausübung parteipolitisch neutralen Beamtentum zu sein, war nunmehr entfallen. Die eigentliche Funktion der Institution lag nur noch darin, der politischen Führung die Möglichkeit zu schaffen, ganz besonders linientreue leitende Beamte zu bekommen, die politisch besonders aktiv waren und darüber hinaus auch in persönlicher Hinsicht mit der Führung harmonierten.

2. Status

Der durch das DBG eingeführte Wartestand unterschied sich von dem einstweiligen Ruhestand dadurch, daß beim Wartestandsbeamten das aktive Beamtenverhältnis weiter bestehen blieb, während der Ruhestandsbeamte aus dem aktiven Dienst ausgeschieden war.

Der Beginn des Wartestandes fiel gemäß § 45 DBG mit der Mitteilung über die Versetzung zusammen, konnte jedoch bis auf das Ende des auf den Monat der Mitteilung folgenden dritten Monats hinausgeschoben werden. Auch konnte die Verfügung bis zum Beginn des Wartestandes zurückgenommen werden (§ 45 S. 2 DBG).

---

280) Brand, DBG, § 44, Anm. 1.

281) Brand, a.a.O., § 44, Anm. 1; LG Berlin v. 24.4. 34 (ZBR 6,185).

Gemäß § 46 S. 1 DBG blieb der Wartestandsbeamte Beamter, verlor jedoch mit dem Beginn des Wartestandes seine Amtsstelle und in der Regel auch Nebenämter und Nebenbeschäftigungen. Das Wartegeld, auf das ein Einkommen aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst angerechnet werden mußte (§ 127 DBG), betrug 80 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge (§ 86 DBG). Es trat nach Ablauf von 3 Monaten seit Ende des Monats der Eröffnung der Versetzung in den Wartestand an die Stelle der Dienstbezüge.

Der Wartestand endete, wenn dem Beamten ein neues Amt übertragen wurde oder das Beamtenverhältnis endete (§ 49 DBG). Gehörte das neue Amt nicht einer mindestens gleichwertigen Laufbahn an, so trat er mit dessen Übertragung aus dem früheren in den Ruhestand (§ 77 Abs. 3, § 49 DBG). Er konnte auf Antrag jederzeit und mußte in den Ruhestand versetzt werden mit Ablauf des Monats, in dem entweder eine 5-jährige Wartezeit abgelaufen war - der Lauf der Frist wurde durch eine vorübergehende Beschäftigung gehemmt - oder die oberste Dienstbehörde festgestellt hatte, daß er die Pflicht zur Amtsübernahme oder zur vorübergehenden Dienstleistung nicht nachgekommen war (§ 77 Abs. 1, 2 DBG). Ein Verlust des Wartegeldes oder Ruhegehaltes trat auch im letzten Falle nicht ein.

Der Wartestandsbeamte blieb somit beamten- und disziplinarrechtlich dem aktiv tätigen Beamten gleichgestellt, besoldungsrechtlich nahm er eine Mittelstellung zwischen ihm und dem Ruhestandsbeamten ein.[282]

---

282) Schütz, DÖD 1958,1 (4); vgl. zu näheren Einzelheiten: Nadler-Wittland-Ruppert, S. 828; Heyland, Deutsches Beamtenrecht, S. 116 ff.

III. Handhabung der Versetzung in den Wartestand

1. Voraussetzungen

Zuständig zur Vornahme der Versetzungshandlung war allein "der Führer und Reichskanzler" - nicht etwa auch andere Stellen.[283] Besondere materielle Voraussetzungen waren nicht zu beachten; ein Verfahren zur Feststellung der Notwendigkeit der Maßnahme war ebensowenig vorgesehen wie die Angabe der Gründe der Versetzung in den Wartestand.[284] Es genügte die pflichtmäßige Überzeugung des "Führers und Reichskanzlers", daß die Maßnahme im Staatsinteresse geboten sei.[285] "Verfehlungen des Betroffenen brauchten nicht vorzuliegen", auch brauchte der Beamte vor der Vornahme der Versetzungshandlung nicht gehört zu werden.[286]

2. Tatsächliche Anlässe

In den ersten Jahren der nationalsozialistischen Herrschaft ist die Institution des politischen Beamten naturgemäß vorwiegend dazu verwendet worden, politisch mißliebige Spitzenbeamte aus ihren Ämtern zu entfernen.[287] So ist z.B. aus dieser Zeit der Fall

---

283) Brand, DBG, § 44, Anm. 1; Seel, Beamtengesetz, S. 155; Nadler-Wittland-Ruppert, S. 827; Heyland, Deutsches Beamtenrecht, S. 115; Fischbach, DBG, Anm. II zu § 44.

284) Brand, DBG, § 44, Anm. 2; Schneider, Kommentar zum DBG 1942, Anm. 4 zu § 44.

285) Brand, DBG, § 44, Anm. 2; LG Berlin vom 24.4.34, ZBR 6,185; Schneider, Kommentar zum DBG 1942, Anm. 4 zu § 44.

286) Brand. DBG, § 44, Anm. 2; Seel, Beamtengesetz, S. 154; Heyland, Deutsches Beamtenrecht, S. 115.

287) Vgl. hierzu Mommsen, Beamtentum im Dritten Reich, mit Vergleichszahlen, S. 52 ff.; Schulz, Anfänge des totalitären Maßnahmestaates, S. 480 ff., insbes. S. 490 ff.

des früheren Reichswehrministers und späteren Oberpräsidenten von Hannover, Gustav Noske, bekannt geworden. Ihm war zunächst angeraten worden, bis zur Erreichung der Altersgrenze in Urlaub zu gehen. Er wurde jedoch schließlich aufgrund des § 4 des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums, d.h. als nicht politisch zuverlässig, in den (zu der Zeit noch) einstweiligen Ruhestand versetzt.[288)]

Für die spätere NS-Zeit war dem Verfasser kein verwertbares Material zugänglich. Ein Studium von Personalakten hätte zum einen die Intentionen dieser Arbeit gesprengt und wäre zum anderen wegen der bekannten Wartefristen nur bedingt möglich gewesen.

3. Nachprüfbarkeit

Zur Nachprüfung der Versetzungsentscheidung war der Rechtsweg nicht zulässig. Auch die Beschwerde war nicht gegeben, es sei denn, daß die Maßnahme nicht von der höchsten Stelle ausgegangen war.[289)]

---

288) Noske, S. 314.

289) Brand, DBG, § 44, Anm. 2.

eil II: Die Rechtmäßigkeit der Einrichtung des politischen Beamten in der Gegenwart

A. Rechtsquellen und Personenkreis

Nach dem Zusammenbruch des "Dritten Reiches" galt zunächst das Deutsche Beamtengesetz vom 26.1.1937 (DBG)[290] weiter. Seit Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23.5.1949[291] galt es für die Beamten des Bundes als Bundesrecht und für die Beamten in den Ländern als Landesrecht,[292] soweit diese nicht bereits eigene Beamtengesetze erlassen hatten. Durch das Inkrafttreten des Grundgesetzes verloren allerdings jene Vorschriften des DBG ihre Geltung, die den dem übrigen Gesetzesrecht vorrangigen Verfassungsnormen und der demokratischen Rechtsauffassung des Grundgesetzes widersprachen.[293]

---

290) RGBl. I, S. 39.

291) BGBl. S. 1.

292) BVerwG, Urt.v.18.12.1953; DVBl. 1954,368. Vgl. hierzu auch ein Rundschreiben des Länderrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vom 1.3.1949 betr. Gesetz Nr. 15 der Militärregierung Deutschland (amerikanisch/britisches Kontrollgebiet), in dem die fortgeltenden beamtenrechtlichen Vorschriften zusammengestellt sind und die in § 52 eine dem § 44 DBG entsprechende Regelung enthalten. Danach konnte der Verwaltungsrat die nachfolgend genannten Beamten, sofern sie auf Lebenszeit angestellt waren, jederzeit in den Wartestand versetzen:
1. Stellvertreter der Direktoren, die Hauptabteilungsleiter sowie die Abteilungsleiter in der Stellung von Ministerialdirektoren,
2. die Leiter des Rechtsamtes, Personalamtes und des Statistischen Amtes.
(Auskunft des Herrn Innenministers des Landes Schleswig-Holstein vom 9.2.1973 an den Verf. - IV 23c-1606-1-).

293) Fischbach, Bundesbeamtengesetz, S. 8; Presting, ZBR 1957,345 (347); Schütz, DÖD 1958,1 (4). Vgl. im übrigen die Aufzählung der Verfassungsnormen, die als vorrangige und unmittelbar anwendbare beamtenrechtliche Vorschriften anzusehen sind, bei Fischbach, Bundesbeamtengesetz, S. 8 f. sowie dort Fußn. 8, 9, 10.

I. Die bundesrechtliche Regelung

Die Weitergeltung des "bereinigten" DBG spiegelt sich in der darauffolgenden beamtenrechtlichen Gesetzgebung des Bundes wieder. Die Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts stehenden Personen wurden zunächst in dem Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes stehenden Personen vom 17.5.1950[294] geregelt. Gemäß § 2 a) des Gesetzes fanden - soweit sich aus dem Grundgesetz oder aus diesem Gesetz nichts anderes ergab - auf die Rechtsverhältnisse der Beamten das DBG nebst den zu seiner Durchführung und Ausführung erlassenen Vorschriften in der durch die Änderung der staatsrechtlichen Verhältnisse bedingten Fassung Anwendung.

Die daraufhin am 30.6.1950 erfolgte Bekanntmachung der Bundesfassung des Deutschen Beamtengesetzes[295] behielt in ihrem § 44 die Institution des politischen Beamten bei. Allerdings war der Kreis der Beamten, die jederzeit in den Wartestand versetzt werden konnten, naturgemäß auf jene Personengruppen beschränkt, die nach dem bundesstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Bundesbeamte waren.

Zu den Personengruppen, deren Zuordnung zu den politischen Beamten auf Bundesebene nicht gegenstandslos geworden war, nannte die Vorschrift:

> Staatssekretäre und sonstige ständige Vertreter der Minister, Ministerialdirektoren und Beamte, die als Pressereferenten in den obersten Dienstbehörden angestellt sind,

294) BGBl., S. 207 (Allgemein als Bundespersonalgesetz bezeichnet - abgekürzt: BPersG).

295) BGBl., S. 279.

Ministerialdirigenten und sonstige Beamte des höheren Dienstes im Bundespräsidialamt, im Bundeskanzleramt und im Auswärtigen Amt,

Beamte des höheren Dienstes bei den diplomatischen und konsularischen Vertretungen,

Staatsanwälte.[296]

Am 14. Juli 1953 trat das Bundesbeamtengesetz[297] (BBG) an die Stelle des DBG in der Bundesfassung.

In § 36 BBG wurde der Kreis der politischen Beamtenstellen des Bundes bestimmt. Er wurde z.T. eingeengt: So gehören in der Bundespräsidialkanzlei und im Bundeskanzleramt die Ministerialdirigenten und die sonstigen Beamten des höheren Dienstes sowie die Bundesanwälte außer den Oberbundesanwälten[298] nicht mehr zum Kreis der politischen Beamten. Anstelle der Pressereferenten in den obersten Dienstbehörden gehören hierzu nunmehr nur noch der Bundespressechef und sein Vertreter, im Auswärtigen Amt nur noch die höheren Beamten von der Besoldungsgruppe A 1a (heute A 16) an. Das Gesetz erweiterte den Personenkreis jedoch um den Präsidenten sowie den Vizepräsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz und änderte die "Versetzung in den Wartestand" in eine "Versetzung in den einstweiligen Ruhestand" um. Nachdem die Institution aufgrund des § 139 Nr. 8 des Beamtenrechtsrahmengesetzes vom 1.7.1957 (BRRG)[299]

---

296) Betroffen waren die Bundesanwälte.

297) BGBl. I, S. 551.

298) Aufgrund einer durch § 62 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) vom 27. Juli 1957 (BGBl. I, S. 993) erfolgten Änderung des § 36 Abs. 1 Nr. 5 BBG nunmehr: Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (Besoldungsgruppe B 8) und der Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht (Besoldungsgruppe B 7).

299) BGBl. I, S. 667 (687).

noch um Beamte des höheren Dienstes des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes erweitert wurde,[300] präsentiert sich der Kreis der politischen Beamten, die als Lebenszeitbeamte jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, bis hin zur heute geltenden Fassung des § 36 BBG vom 17. Juli 1971[301] wie folgt:

1. Staatssekretäre und Ministerialdirektoren,
2. sonstige Beamte des höheren Dienstes im auswärtigen Dienst von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts,
3. Beamte des höheren Dienstes des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts,
4. der Bundespressechef und dessen Vertreter,
5. der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof und der Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht.

Gemäß § 31 Abs. 2 BBG können Beamte auf Probe, die ein Amt i.S.d. § 36 innehaben, jederzeit entlassen werden.

II. Die landesrechtlichen Regelungen

Bis zum Inkrafttreten des Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmen-

---

300) Die gemäß § 62 BBesG vom 27.7.1957 vorgenommene Erweiterung der Institution um "Unterstaatssekretäre" (Einfügung in § 36 Abs. 1 Nr. 1 BBG) ist in der seit dem 1. Oktober 1961 geltenden Fassung des BBG (BGBl. I, S. 1801) aufgrund des Art. 1 des Gesetzes zur Änderung beamtenrechtlicher und besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 21. August 1961 (BGBl. I, S. 1361) wieder gestrichen worden. Entsprechende Stellen waren nie eingerichtet (Plog-Wiedow, Rdnr. 2 zu § 36).

301) BGBl. I, S. 1181 (geänd. durch Art. II Nr. 2 des Ges. zur Änd. d. DRiG v. 10.9.1971, BGBl. I, S. 1557).

gesetz - BRRG) am 1.7.1957[302] war die Rechtsentwicklung auf dem Gebiet des Beamtenrechts in den Ländern verschiedene Wege gegangen. Das zeigte sich u.a. besonders deutlich an der Institution des politischen Beamten, die von einigen Ländern übernommen, von anderen aber bewußt vermieden wurde.

Um der Rechtszersplitterung auf weiten Gebieten des Beamtenrechts entgegenzuwirken, hat der Bundesgesetzgeber aufgrund des Art. 75 Nr. 1 GG von seiner Befugnis, für die Beamtengesetzgebung der Länder Rahmenvorschriften zu erlassen, Gebrauch gemacht und das BRRG erlassen. Dieses Gesetz legte den Ländern die Pflicht auf, ihr Beamtenrecht bis zum 31.12.1963 nach dessen Vorschriften unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums und der gemeinsamen Interessen von Bund und Ländern zu regeln.[303]

Für die Regelung der Institution des politischen Beamten in den Ländern schreibt § 31 BRRG vor:

(1) "Durch Gesetz kann bestimmt werden, daß der Beamte auf Lebenszeit jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden kann, wenn er ein Amt bekleidet, bei dessen Ausübung er in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Aussichten und Zielen der Regierung stehen muß. Welche Beamte hierzu gehören, ist gesetzlich zu bestimmen.

(2) Der Beamte auf Probe, der ein Amt im Sinne des Absatzes 1 bekleidet, kann jederzeit entlassen werden."

---

302) BGBl. I, S. 667 (nunmehr i.d.F.v. 17. Juli 1971 - BGBl. I, S. 1025, ber. S. 1591, geänd. durch Art. II Nr. 1 Ges. zur Änd. d. DRiG v. 10.9. 1971, BGBl. I, S. 1557).

303) Vgl. § 1 S. 2 BRRG, der vor seiner Änderung durch Art. II Nr. 1 des Ges. v. 21.8.1961 (BGBl. I, S. 1361) die Regelungspflicht auf nur 3 Jahre festgesetzt hatte, was sich als zu kurz erwies.

Von dieser Ermächtigung haben die Länder unterschiedlich Gebrauch gemacht. Die folgende Darstellung der landesrechtlichen Regelungen soll gleichzeitig mit einer Untersuchung der Frage verbunden werden, inwieweit die einzelnen Länder den Personenkreis der politischen Beamten im Laufe der Zeit verändert haben und ob sich aus den Veränderungen eine einheitliche Tendenz zur Einengung oder Erweiterung der Institution erkennen läßt.[304]

1. Baden-Württemberg

Das Landesbeamtengesetz (LBG) von Baden-Württemberg vom 1.8.1962[305] in seiner neuesten Fassung vom 27.5.1971[306] kennt die Institution des politischen Beamten nicht. Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand ist nur bei Umbildung von Körperschaften, Auflösung oder Umbildung von Behörden möglich (§§ 54 ff. LBG). Dieser Rechtszustand bestand auch vor Erlaß des LBG.[307]

---

304) Da hierbei die historische Entwicklung während der Nachkriegszeit berücksichtigt werden muß, ist von einer Übersicht nach Sachgruppen, wie sie Ule, Beamtenrecht, § 31, Rdnr. 7 (S. 118), bringt, bewußt abgesehen und einer Darstellung geordnet nach Ländern der Vorzug gegeben worden.

305) GBl. S. 143.

306) GBl. S. 225.

307) Das bad. LandesG zur Regelung von Rechtsverhältnissen bad. Beamter v. 8.5.1951 (GVBl. S. 79) enthält keine Wartestandsbestimmungen; Art. 42 des Ges. Nr. 36, BeamtenG für Württemberg-Baden v. 19.11.1946 (Reg.Bl. S. 249) i.d.F. d.Ges. Nr. 352 v. 30.11.1948 (Reg.Bl. 1949, S.4), d.Ges. Nr. 558 v. 3.8.1950 (Reg.Bl. S. 71), d. Ges. Nr. 399 v. 5.10.1950 (Reg.Bl. S. 99), d. Ges. Nr. 3022 v. 2.8.1951 (Reg.Bl. S. 63), d. Ges. Nr. 577 v. 2.8.1951 (Reg.Bl. S. 65) sowie d.Ges. v. 3.5.1954 (GesBl. Bad.-Württ. S. 62); Art. 59 des württ.-hohenz. BeamtenG v. 8.4.1949 (Reg.Bl. S. 169) i.d.F. der Ges. v. 16.12.1949 (Reg.Bl. 1950, S. 19) und v. 14.2.1950 (Reg.Bl. S. 200).

Jedoch ist in Baden-Württemberg beabsichtigt, die Einrichtung politischer Beamter zu übernehmen. Dies ist in der Regierungserklärung zum Amtsantritt der neuen Regierung angekündigt und die Verwirklichung durch eine Vorlage des Staats- und des Innenministeriums an das Kabinett eingeleitet worden.[308] Wie weit der Kreis der politischen Beamten gezogen werden soll, ist noch ungewiß.[309]

2. Bayern

Auch das Bayerische Beamtengesetz (BayBG) vom 18.7. 1960[310] i.d.F. des Dritten Gesetzes zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften vom 27.7.1970[311] hat von der Einrichtung politischer Beamter abgesehen und kennt die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nur bei Umbildung von Körperschaften (Art. 37 BayBG), Auflösung oder Umbildung von Behörden (Art. 36 Abs. 3 BayBG). Dieser Rechtszustand bestand ebenfalls schon vor Erlaß des BayBG.[312]

3. Berlin

Das Berliner Landesbeamtengesetz (LBG) vom 24.7. 1952,[313] nunmehr in der Fassung vom 1.8.1969,[314]

---

308) Konnerth, FAZ v. 9.8.1972, Nr. 182, S. 6. Ein entsprechender Gesetzentwurf liegt bisher allerdings noch nicht vor. (Schreiben des Innenministeriums Baden-Württemberg an den Verf. vom 2.2.1973 - Nr. I 3020/607).

309) Konnerth, FAZ v. 9.8.1972, Nr. 182, S. 6 (Schreiben des Innenministeriums Baden-Württemberg an den Verf. v.2.2.1973 - Nr. I 3020/607).

310) GVBl. S. 161.

311) GVBl. S. 327.

312) Vgl. Art. 73 des BayBG vom 28. Oktober 1946 (BayBS III S. 256) i.d.F.d. einzelnen ÄnderungsG, die in Art. 221 BayBG vom 18.7.1960 aufgeführt worden sind.

313) GVBl. S. 603.

314) GVBl. S. 1913.

hat die Einrichtung der politischen Beamten übernommen.

Im § 55 Abs. 1 LBG der ursprünglichen Fassung[315] wurden die Senatsdirektoren, der Chef der Senatskanzlei und der Leiter des Senats-Presseamtes sowie der Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz als politische Beamte bezeichnet. Nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Landesbeamtenrechts vom 2.12.1954[316] waren nur noch die Senatsdirektoren und der Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz aufgezählt (§ 55 Abs. 1 LBG). Das bedeutete keine Einengung des Personenkreises, sondern lediglich eine Vereinfachung des Gesetzeswortlautes: "Chef der Senatskanzlei" und "Leiter des Senats-Presseamtes" wurden gestrichen, da sie in der Besoldungsordnung nicht aufgeführt sind und ihre Amtsbezeichnung "Senatsdirektor" ist.[317]

Das LBG i.d.F.v. 1.8.1960[318] erweiterte in § 71 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 LBG den Kreis der politischen Beamten um den Leiter der Presse- und Informationsabteilung der Senatskanzlei und den Leiter der Protokoll- und Auslandsabteilung der Senatskanzlei.[319] Durch das 5. Gesetz zur Änderung des Landesbeamtenrechts vom 21.5.1962[320] wurde der Personenkreis

---

315) Siehe Fußn. 313.

316) GVBl. S. 729.

317) Fischbach-Knüppel, Nachtrag, Anm. zu § 55 (S. 117).

318) GVBl. S. 716 (auf Grund des 3. Ges. zur Änderung des Landesbeamtenrechts vom 12.7.1960 - GVBl. S. 715).

319) Das Amt des ersteren wird z.Zt. von einem Verwaltungsangestellten wahrgenommen, letzterer ist Senatsdirektor.

320) GVBl. S. 471.

noch um den "Generalsekretär der Ständigen Konferenz der Kultusminister"[321] erweitert, so daß nunmehr gemäß § 71 Abs. 1 LBG folgende Personengruppen zu den politischen Beamten in Berlin gehören:

1. Senatsdirektoren,
2. der Leiter der Presse- und Informationsabteilung der Senatskanzlei,
3. der Leiter der Protokoll- und Auslandsabteilung der Senatskanzlei,
4. der Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz,
5. der Generalsekretär der Ständigen Konferenz der Kultusminister.

4. Bremen

In Bremen wurde während der Geltung des DBG und auch danach - wie aus der bremischen Beamtengesetzgebung bis 1968 ersichtlich[322] - von der Einrichtung des politischen Beamten zunächst kein Gebrauch gemacht. Erst durch die Einfügung des § 41 a BreBG aufgrund des Gesetzes zur Änderung des bremischen Beamtengesetzes vom 18.6.1969[323] wurde die Institution über-

---

321) Dieser steht im Range eines Ministerialdirektors; vgl. 5. Ges. zur Änd. des LBG v. 21.5.1962 (GVBl. S. 471).

322) Die VO über Maßnahmen auf dem Gebiete des Beamten-, Besoldungs- und Versorgungsrechts v. 21.3.1949 (GBl. S. 49) i.d.Neuf. der Bekanntmachung vom 13.6.1952 (GBl. S. 54), das Bremische Beamtengesetz (BreBG) vom 16.7.1957 (GBl. S. 91) sowie das Ges. zur Änd. des BreBG vom 20.12.1960 (GBl. S. 137), die Bekanntmachung der Neuf. des BreBG vom 3.9.1963 (GBl. S. 165), die Bekanntmachung der Neuf. des BreBG vom 20. 12.1966 (GBl. S. 229) und das Ges. zur Änd. des BreBG vom 2.7.1968 (GBl. S. 117) enthalten keine Bestimmungen über die Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand.

323) GBl. S. 65.

nommen. Gemäß § 41 a BreBG gehören nunmehr folgende Beamtengruppen zu den politischen Beamten:

1. Staatsräte,
2. Senatsdirektoren.[324]

5. Hamburg

In Hamburg hat in der Nachriegszeit bis zum Inkrafttreten des Hamburgischen Beamtengesetzes (HmbBG) vom 13.3.1961[325] das DBG in bereinigter Fassung weitergegolten. Damit fand unter Berücksichtigung der hamburgischen Verhältnisse auch § 44 DBG weiterhin Anwendung. Einschränkende Rechtsvorschriften gab es insoweit nicht.[326]

Von der Aufnahme von Vorschriften entsprechend § 44 DBG wurde bei der Schaffung des HmbBG abgesehen, weil die Bürgerschaft in Übereinstimmung mit der Auffassung des Senats wegen der Überschaubarkeit der Verwaltung keine Notwendigkeit für das Institut des politischen Beamten sah.[327] § 38 HmbBG sieht deshalb die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nur bei Auflösung, Verschmelzung oder Umbildung von Behörden vor.

---

324) Hierzu gehört auch der "Direktor bei der Bürgerschaft" (vgl. Art. 2 des Ges. zur Änd. des BreBG v. 18.6.1969 (GBl. S. 65)).

325) GVBl. S. 49, nunmehr in der Bekanntmachung der Neuf. v. 6.1.1970 (GVBl. S. 9) und des 6. ÄndG v. 24.11.1970 (GVBl. S. 300).

326) Auskunft der Freien und Hansestadt Hamburg - Senatsamt für den Verwaltungsdienst - an den Verf. v. 6.3.73 - 100.90-16.12.56 -.

327) Vgl. Fußn. 326. In Hamburg ist auch gegenwärtig nicht beabsichtigt, Vorschriften über politische Beamte einzuführen (Auskunft v. 6.3.73, Fußn. 326).

6. Hessen

Bereits am 12.11.1946 wurde das DBG durch das Gesetz über die Rechtsstellung der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienste des Landes Groß-Hessen[328] (HBG) abgelöst, das in § 70 HBG[329] als politische Beamte, die in den Wartestand versetzt werden konnten, bestimmte:

1. Staatssekretäre, Ministerialdirektoren und beamtete Pressereferenten,
2. Regierungspräsidenten, Regierungsvizepräsidenten, Polizeipräsidenten und Polizeidirektoren,
3. Generalstaatsanwälte und Oberstaatsanwälte,
4. Beamte, die als selbständige Leiter einer dem Staatsministerium unterstellten selbständigen Behörde (Landwirtschaftsamt, Landesfinanzamt, Finanzämter u.ä.) tätig sind.

Bei dieser Regelung blieb es in Hessen[330] bis zur durch den Erlaß des BRRG bedingten Neuregelung des HBG vom 21.3.1962.[331]

Das Hessische Beamtengesetz (HBG) vom 21.3.1962[332] in der Bekanntmachung der Neufassung vom 16.2.1970[333] enthält in seinem § 57 einen sehr umfassenden Katalog von politischen Beamten:

---

328) GVBl. S. 205.

329) Seit der Bekanntmachung der Neuf. des HBG v. 25.6.1948 (GVBl. S. 101) = § 71 HBG; seit der Bekanntmachung der Neuf. des HBG v. 11.11.1954 = § 72 HBG.

330) Vgl. u.a. die Bekanntmachung der Neuf. des HBG v. 11.11.1954 (GVBl. S. 239) und das Erste und Zweite ÄnderungsG vom 25.11.1958 (GVBl. S. 153 u. S. 154).

331) GVBl. I, S. 173.

332) GVBl. I, S. 173.

333) GVBl. I, S. 109.

1. Staatssekretäre, Staatsräte und Ministerialdirektoren,
2. Regierungspräsidenten,
3. der Leiter des Amtes für Verfassungsschutz,
4. Pressereferenten und persönliche Referenten bei der Landesregierung,
5. der Generalstaatsanwalt und Oberstaatsanwälte als Behördenleiter,
6. Polizeipräsidenten und Polizeidirektoren,
7. den Leiter der Landeszentrale für politische Bildung.[334]

7. Niedersachsen

In Niedersachsen hatte bis zum Erlaß des Niedersächsischen Beamtengesetzes (NBG) am 14.7.1960[335] das DBG mit seinen im § 44 DBG normierten Wartestandsbestimmungen in der Fassung gegolten, die sich aus der Änderung der staatsrechtlichen Verhältnisse nach dem Zusammenbruch und dem Wegfall nationalsozialistischen Gedankengutes ergeben hat.[336]

Gemäß § 47 Abs. 2 NBG auf der Grundlage der Bekanntmachung der Neufassung vom 20.10.1970[337] gehören zum Personenkreis der politischen Beamten:

---

334) Durch das Erste ÄnderungsG vom 14.10.1966 (GVBl. I, S. 311) wurde hier der ursprüngliche Text geändert und die Umbenennung der früheren "Landeszentralstelle für Heimatdienst" in "Landeszentralstelle für politische Bildung" berücksichtigt (vgl. Amtliche Begründung, zitiert nach Crisolli-Schwarz, § 57 HBG, vor Erl. 1 (Gesetzesmaterialien) = S. 77).

335) GVBl. S. 145.

336) Amtliche Begründung zum NBG, abgedruckt bei Sachse-Topka, S. 16 und S. 117 f.

337) GVBl. S. 393.

1. Staatssekretäre,[338]
2. Regierungspräsidenten und Präsidenten eines Verwaltungsbezirks,
3. der Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz,
4. der Leiter der Pressestelle der Landesregierung,
5. Generalstaatsanwälte,
6. Polizeipräsidenten.

8. Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen wurde das DBG am 15.6.1954 durdh das Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz - LBG)[339] abgelöst. Zwar ist durch das Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und der Disziplinarordnung vom 10.4.1962[340] aufgrund der Vorschriften des BRRG naturgemäß die Wartestandsregelung in die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand umgeändert worden, der Personenkreis der politischen Beamten ist jedoch seit 1954 bsi zur Neufassung des LBG vom 6.5.1970[341] nahezu konstant geblieben.[342] Gemäß § 38 LBG zählen danach zu den politischen Beamten:

---

338) Seit der Bekanntmachung der Neuf. des LBG vom 1.6.1967 (GVBl. S. 175) ist hier nur noch die mit Wirkung vom 1.1.1965 in Kraft getretene Bezeichnung "Staatssekretär" an Stelle der früheren Bezeichnung "Ministerialdirektor mit der Amtsbezeichnung Staatssekretär" aufgeführt.

339) GVBl. S. 237.

340) GVBl. S. 187.

341) GVBl. S. 344.

342) Bis zur Bekanntmachung der Neuf. des LBG vom 1.6.1962 (GVBl. S. 271) gehörten im ursprünglichen § 33 LBG noch Oberstaatsanwälte als Leiter von Staatsanwaltschaften zu den politischen Beamten.

1. der Chef der Staatskanzlei, Staatssekretäre und Ministerialdirektoren,
2. Regierungspräsidenten,
3. der Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz,
4. der Landespressechef,
5. Generalstaatsanwälte,
6. Polizeipräsidenten und Polizeidirektoren.

9. Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz hat die reichsrechtlichen Regelungen bereits durch das Beamtengesetz vom 13.12.1949[343] abgelöst.[344] Gemäß § 44 des Gesetzes zählten zu den politischen Beamten, die jederzeit in den Wartestand versetzt werden konnten:

1. Staatssekretäre,
2. Ministerialdirektoren,
3. der Oberregierungspräsident in der Pfalz und die Regierungspräsidenten,
4. Landräte,
5. Leiter staatlicher Polizeibehörden.

Diese Regelung galt unverändert bis zum durch das BRRG bedingten Erlaß des Landesbeamtengesetzes Rheinland-Pfalz (LBG) vom 11.7.1962.[345] § 50 Abs. 1 LBG erweiterte den Katalog der politischen Beamten, die nunmehr nicht mehr in den Wartestand, sondern in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden konnten, um die Generalstaatsanwälte und präzisierte z.T. die einzelnen Beamtengruppen. Der Katalog der politischen Beamten ist danach noch um den Sprecher der Landes-

343) GVBl. I, S. 605 (bzgl. polit. Beamter nicht geändert durch Ges. v. 28.4.1951 (GVBl. S. 114).

344) Vgl. § 166 des Gesetzes.

345) GVBl. S. 73.

regierung und um Beamte erweitert worden, die mit ihrer Zustimmung schriftlich zu Referenten für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit bei einer obersten Landesbehörde bestellt worden sind,[346] so daß in § 50 Abs. 1 LBG der Katalog der politischen Beamten nunmehr sehr weit gezogen ist:

1. Staatssekretäre,
2. Ministerialdirektoren,
3. der Sprecher der Landesregierung sowie Beamte, die mit ihrer Zustimmung schriftlich zu Referenten für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit bei einer obersten Landesbehörde bestellt worden sind,
4. Regierungspräsidenten,
5. Generalstaatsanwälte,
6. Landräte,
7. Polizeipräsidenten und Polizeidirektoren.

10. Saarland

Im Saarland galt das DBG auch während der französischen Besatzungszeit weiter. Nach der Ausgliederung der Saar an die Bundesrepublik[347] blieb hinsichtlich der Beamtenschaft - und damit auch der politischen Beamten - der alte Rechtszustand erhalten, obwohl die Eisenbahn- und Postbeamten Bundesbeamte geworden waren.[348] Auch das Gesetz Nr. 737 zur Neuregelung beamtenrechtlicher Vorschriften (Beamtenrechtsneuregelungsgesetz - BNG -) vom 21.11.1960[349] enthielt keine neue Regelung der Rechtsverhältnisse der politischen Beamten. Erst durch Erlaß des Gesetzes Nr. 771

346) ÄndG v. 26.2.1970 (GVBl. S. 75) sowie 1. LandesbesoldungsanpassungsG v. 12.11.1971 (GVBl. S. 241).

347) Gesetz vom 23.12.1956 (BGBl. I, S. 1011).

348) Fischbach, BBG, S. 10 (Anm. 14).

349) ABl. S. 936.

- Saarländisches Beamtengesetz (SBG) - vom 11.7. 1962[350] wurde das Reichsrecht abgelöst.[351]

Der im neuen § 56 SBG aufgezählte Personekreis wurde durch das Gesetz Nr. 822 zur Änderung beamtenrechtlicher und besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 16.12.1965[352] z.T. sprachlich gestrafft, hinsichtlich des leitenden Polizeidirektors der geänderten Rangbezeichnung angepaßt und um den Direktor beim Landtag sowie den Bevollmächtigten des Saarlandes beim Bund erweitert. Zu den politischen Beamten rechnen somit nunmehr:[353]

1. der Chef der Staatskanzlei,
2. die ständigen Vertreter der Minister,
3. der Direktor beim Landtag,
4. der Bevollmächtigte des Saarlandes beim Bund,
5. der Generalstaatsanwalt,
6. der Landespolizeipräsident,
7. der Leiter des Amtes für Verfassungsschutz,
8. der Pressechef der Landesregierung,
9. die Landräte.

11. Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein hatte der Landesgesetzgeber zu den einschlägigen und soweit auf Landesebene noch

---

350) ABl. S. 505.

351) Vgl. § 227 Abs. 1 SBG; vgl. auch bestätigende Auskunft des Herrn Generalstaatsanwalts in Saarbrücken an den Verf. v. 2.2.73 bzgl. der Weitergeltung des politischen Status der Staatsanwälte - AR 1073 -. Es ist jedoch während dieser Zeit kein Staatsanwalt in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden.

352) ABl. S. 1057.

353) SBG i.d.F.v. 1.10.1968 (ABl. S. 753) unter Berücksichtigung d. Ges. Nr. 913 - Viertes Ges. zur Änd. des SBG - v. 29.4.1970 (ABl. S. 474).

gültigen[354] Wartestandsbestimmungen der §§ 44 ff. DBG bereits am 4.3.1948 durch das Gesetz über die Versetzung von Beamten der Landesregierung in den Wartestand[355] eine ergänzende Regelung dahingehend getroffen, daß in § 1 Abs. 1 dieses Gesetzes bestimmt wurde, daß "Landesdirektoren" jederzeit in den Wartestand versetzt werden konnten.[356]

Das Beamtengesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesbeamtengesetz - LBG -) vom 19.3.1956[357] ersetzte bereits vor Erlaß des BRRG die Wartestands-

---

354) Die Weitergeltung des § 44 DBG erstreckte sich zunächst auch auf die Staatsanwälte, Polizeipräsidenten und Polizeidirektoren. Für die Landräte galt seit dem 26.1.1946 die sogenannte revidierte Gemeindeordnung der Militärregierung, mit der das britische Verwaltungssystem (Teilung der politischen und verwaltungstechnischen Spitzenfunktionen) in Schleswig-Holstein eingeführt wurde (Auskunft des Herrn Innenministers des Landes Schleswig-Holstein vom 9.2.1973 an den Verf. - IV 23c-1606-1-).

355) GVBl. S. 52.

356) Gem. Bekanntmachung des Amtes für Inneres vom 12.6.1946 - I/10 - (Amtsblatt SchlH S. 3) war die Landesverwaltung in Schleswig-Holstein in Ämter (z.B. Landesverwaltung Schleswig-Holstein - Amt für Inneres -) aufgegliedert, an deren Spitze sogenannte Landesdirektoren standen. Daneben bestand die Landesregierung, die sich aus dem Oberpräsidenten und den Landesministern zusammensetzte. Wenn auch aus den Ämtern sehr bald die Ministerien hervorgegangen sind, entsprach doch die Stellung des Landesdirektors nicht der eines heutigen Ministers, der neben der politischen Verantwortung für sein Ressort auch die Verantwortung für die Verwaltungstätigkeit trägt. Vielmehr oblagen den Landesdirektoren im Sinne der o.a. Bekanntmachung ausschließlich Verwaltungsaufgaben. Ihre Rechtsstellung entsprach somit der der heutigen Staatssekretäre (Auskunft des Herrn Innenministers des Landes Schleswig-Holstein v. 9.2.1973 an den Verf. - IV 23c-1606-1-).

357) GVBl. S. 19.

bestimmungen durch die Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand und zählt in § 48 LBG, der seither noch nicht geändert worden ist,[358] folgende Personengruppen zu den politischen Beamten:

1. die Ministerialdirektoren,
2. den Pressechef der Landesregierung,
3. den Leiter der Abteilung für Verfassungsschutz,
4. den Generalstaatsanwalt.

12. Vergleichende Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die landesrechtlichen Regelungen gegenüber § 44 DBG (soweit auf Landesebene anwendbar) den Personenkreis der politischen Beamten überwiegend eingeschränkt bzw. die Einrichtung gar nicht übernommen haben.

Für die Zeit nach der Ablösung des DBG läßt sich folgendes feststellen:
Von den Ländern, die zunächst von der Ermächtigung des § 31 BRRG keinen Gebrauch gemacht haben (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg), hat Bremen die Institution eingeführt. In Baden-Württemberg wird ihre Einführung vorbereitet.

Konstant geblieben ist der Personenkreis der politischen Beamtengruppen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein (sowie in Bremen seit Einführung). Eingeengt worden ist die Institution geringfügig in Nordrhein-Westfalen. In Hessen ist die teilweise Einschränkung durch eine Ausweitung des Personenkreises an anderer Stelle wieder kompensiert worden. Berlin, Rheinland-Pfalz und das Saarland haben den Personenkreis der politischen Beamten im Laufe der Zeit z.T. erheblich erweitert.

---

358) Vgl. die Bekanntmachung der Neuf. des LBG vom 25.7.1968 (GVBl. S. 192).

B. Der Begriff des politischen Beamten

Es soll zunächst versucht werden, den Begriff des politischen Beamten, der in keiner der gesetzlichen Regelungen wörtlich auftaucht, anhand der gesetzlichen Merkmale zu definieren.

I. Der formelle Begriff des BBG und der Landesbeamtengesetze

Die Institution des politischen Beamten ist in §§ 36 Abs. 1, 31 Abs. 2 BBG und den Regelungen der betroffenen Bundesländer formell definiert.[359)]

Allen diesen Regelungen ist gemeinsam, daß sie zu den politischen Beamten solche Beamten auf Lebenszeit oder auf Probe[360)] rechnen, die zu einem von der Amtsbezeichnung her genau umschriebenen Katalog von Beamtengruppen gehören und als Innehaber solcher Ämter jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt bzw. jederzeit entlassen werden können. Bedingung dafür, daß ein Beamter unter den formellen Begriff des politischen Beamten fällt, ist also der Umstand, daß sich an die Innehabung eines gesetzlich genau bestimmten Amtes als Rechtsfolge die Möglichkeit der jederzeitigen Versetzung in den einstweiligen Ruhestand bzw. der jederzeitigen Entlassung anknüpft.

Das ausdrückliche Abstellen auf Beamte auf Lebenszeit und auf Probe schließt Beamte auf Zeit und auf

---

359) Vgl. S. 83 ff., 86 ff.

360) Vgl. §§ 67 Abs. 2 BerlLBG, 38 Abs. 2 BreBG, 42 Abs. 2 HessBG, 39 Abs. 2 NdsBG, 34 Abs. 2 NRWLBG, 45 Abs. 2 SaarlBG, 43 Abs. 2 SchlHBG. Eine Ausnahme bildet hier Rheinland-Pfalz, wo eine Regelung für politische Beamte auf Probe fehlt.

Widerruf von der Institution aus.[361]

Daß die Rechtsfolge eintreten "kann", bedeutet, die Entscheidung hierüber ist in das freie Ermessen der zuständigen Behörde gestellt. Sie ist ebenso wie z.B. beim Widerruf des Beamtenverhältnisses nach pflichtgemäßem Ermessen frei, sich zu entscheiden, wann und aus welchem Grunde sie den Eintritt der Rechtsfolge bewirken will.[362]

Das Tatbestandsmerkmal "jederzeit" hat zunächst zeitlich-formalen Charakter.[363] Das bedeutet, daß das Eintreten der Rechtsfolge an keinerlei zeitliche Beschränkungen gebunden ist. Bei der Entlassung bzw. einstweiligen Zurruhesetzung politischer Beamter brauchen daher keine Entlassungs-, Kündigungs- bzw. Versetzungsfristen eingehalten zu werden. Die Maßnahme kann also von einem Tag auf den anderen, u.U. sogar mit sofortiger Wirkung ausgesprochen werden. Auch das Dienstalter und die Zeitdauer, während der der Betroffene das bisherige Amt bekleidet hat, können keine dem entgegenstehende Wirkung haben.[364]

Fraglich ist, ob "jederzeit" darüber hinaus bedeutet, daß die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand auch von sachlichen Bindungen frei ist. Zwar ist es

---

361) Zu der Frage, ob das auch für kommunale Wahlbeamte zutrifft, vgl. unten S. 372 ff.

362) OVG Münster, ZBR 1958,141 (143) = AS 13,176 (182); Thiele, DÖD 1961,81 (84); Plog-Wiedow, § 36, S. 4, Fußn. 1; Schütz, DÖD 1958,1 (7).

363) Wacke, AöR 91,441 (463 f.); Wilhelm, ZBR 1968, 265.

364) BVerwG, DÖV 1965,630 (631); OVG Münster, ZBR 1958,141 (143); Anders, DÖV 1964,109 (114: "das Wann der Zurruhesetzung"); Bernet, Die Polizei 1970, 350 (352); Fees, ZBR 1956,203 (204); Ule, Beamtenrecht, S. 116; Wacke, AöR 91,441 (463 f.).

rein sprachlich möglich, das Wort "jederzeit" in einem nur leicht übertragenen Sinne auch so zu verstehen, daß der Gesetzgeber keine besonderen sachlichen Erfordernisse postuliert hat.[365] Eine solche Auslegung kann für den rein formellen Begriff jedoch letztlich dahingestellt bleiben. Sie wäre nur dann erheblich, wenn der Begriff sachliche Kriterien enthielte und es zweifelhaft wäre, ob die Aufzählung solcher Kriterien abschließend oder nur beispielhaft zu verstehen ist. Beim rein formellen Begriff ist das nicht der Fall. Er knüpft die Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand allein an den äußeren Zustand der Zugehörigkeit zu einem bestimmten, im Gesetz aufgezählten Amt an. Allein dieser Zustand ist rechtsfolgebegründendes Tatbestandsmoment, nicht auch noch der Begriff "jederzeit". Wenn man sich das Wort "jederzeit" wegdenkt, werden Wirkung und Wesen des formellen Begriffes nicht verändert. "Jederzeit" ist daher beim formellen Begriff als leerlaufendes Tatbestandsmoment[366] ohne Einfluß auf die Rechtsfolge.

Zu der Institution des politischen Beamten sind daher bei Zugrundelegung der in §§ 36, 31 Abs. 2 BBG und den landesrechtlichen Regelungen zum Ausdruck kommenden formell-rechtlichen Definition solche von der Amtsbezeichnung her gesetzlich genau bestimmten Personengruppen zu zählen, die als Beamte auf Lebenszeit jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt oder als Beamte auf Probe jederzeit entlas-

---

365) So auch Wacke, AöR 91,441 (464).
366) Vgl. zu diesem Begriff Wolff I, § 36 III b.

sen werden können.[367]

Zweifelhaft ist, ob sich dieser Begriff zur Umschreibung der Einrichtung des politischen Beamten eignet. Zum einen macht es der formelle Begriff unmöglich, die Grenzen des pflichtgemäßen Ermessens bei der Entscheidung der Behörde über die Zurruhesetzung festzulegen. Da er keine inhaltlichen Schranken kennt, läßt er keine Aussage über die Sachgerechtigkeit der den Eintritt der Rechtsfolge begründenden Entscheidung zu: Ob diese Entscheidung grundlos, aus jedem Grunde, aus jedem nicht willkürlichen Grunde oder nur aus bestimmten Gründen getroffen werden kann, läßt sich durch den formellen Begriff nicht feststellen. Er ist daher materiell ausfüllungsbedürftig.

Zum anderen hat der formelle Begriff zur Konsequenz, daß der Inhaber jedes beliebigen, politisch noch so unbedeutenden Amtes zu den politischen Beamten zu rechnen ist, wenn sein Amt im Gesetz aufgezählt und mit der Folge der jederzeitigen einstweiligen Zurruhesetzung bzw. Entlassung verbunden ist. Die dadurch mögliche willkürliche Ausweitung des betroffenen Personenkreises läßt es nicht zu, den formellen Be-

---

367) Die vereinzelt vertretene Auffassung, bei der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand handele es sich um eine "tatbestandslose Rechtsfolge" (Evers, S. 28; Thieme, Öffentl. Dienst und politischer Bereich, S. 153) erweist sich schon bei der Analyse des formellen Begriffes als dogmatisch nicht haltbar, weil das Wesen von Tatbestand und Rechtsfolge verkannt wird. Das objektive Recht besteht aus Rechtsnormen, die einen Tatbestand mit einer Rechtsfolge verknüpfen. Dabei ist Tatbestand der im Rechtssatz zum Ausdruck gekommene begrifflich schematisierte Typus eines Lebenssachverhalts. Das ist beim formellen Begriff der Zustand der gesetzlich bestimmten Zugehörigkeit zu einem konkreten Amt. An diesen Tatbestand knüpft sich die Rechtsfolge der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand (vgl. zu Einzelheiten, Wolff I, § 36).

griff als brauchbaren Maßstab für die Einordnung der einzelnen Beamtengruppen unter die Kategorie des politischen Beamten anzusehen.

Der rein formelle Begriff des BBG und der einzelnen Landesbeamtengesetze bietet daher keine geeignete Definition für die Institution des politischen Beamten.

II. Der formell-materielle Begriff des § 31 BRRG

1. Allgemein

Eine formell-materielle Definition des Begriffes des politischen Beamten bietet § 31 BRRG. Danach zählen jene Beamten zu den politischen Beamten, die ein Amt bekleiden, bei dessen Ausübung sie in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen und die deswegen als Lebenszeitbeamte jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt und als Beamte auf Probe jederzeit entlassen werden können. Welche Beamten hierzu gehören, ist gesetzlich zu bestimmen.

Diese formell-materielle Umschreibung der Institution ist von weiten Teilen der Rechtsprechung und Literatur wörtlich bzw. inhaltsgleich übernommen worden.[368)]

368) BVerfGE 7,155 (166); 8,332 (347); BVerwG DÖV 1965,630 = BVerwGE 22,332; OVG Koblenz, ZBR 1960,195 (196); OVG Münster, ZBR 1958,141 (141, 142 f.); Neis, ZBR 1957,253 (256 f.); Malz-Heilemann, S. 263; Suermann, ZBR 1965,1 (3); Hahn, ZBR 1962,346 (349); Bernet, Die Polizei 1970,350 (351); Bochalli, BBG, § 36, Anm. 2 (S. 170); ders., Grundriß, S. 41; Nischk, Anm. 2 zu § 36; Grabendorff, BBG, Anm. 2 zu § 36; Ebert, DI 19; Mayer, S. 147; Plog-Wiedow, Anm. 2 zu § 36; Grabendorff-Arend, Anm. 2 zu § 50. Vgl. ähnlich bereits Brand in Stengel-Fleischmann, Bd. III, S. 875, l.Sp.; v. Rheinbaben in Stengel-Fleischmann, Bd. I, S. 362, 368.

Darüber hinaus sind Begriffe und Wesen der Institution in zahlreichen Beiträgen noch erläuternd beschrieben worden.

So wird darauf abgestellt, daß die politischen Beamten nach ihrer Aufgabenstellung in besonderer Weise des politischen Vertrauens der Staatsführung bedürfen,[369] weil sie in der Außen- und Innenpolitik vorzugsweise als die Organe der Regierung angesehen und beurteilt werden. Dem Minister müsse zur Verwirklichung seiner Ziele ein unmittelbarer Einfluß auf die Amtstätigkeit der politischen Beamten zustehen.[370] Es wird erläutert, daß es sich hier nicht nur um Beamte handelt, die überwiegend politische Entscheidungen treffen müssen. Es kämen vielmehr auch solche in Betracht, "deren Entscheidungen und Maßnahmen im allgemeinen geeignet sind, politische Bedeutung zu gewinnen".[371] Diese Beamten würden aufgrund des besonderen politischen Einflusses, den sie dienstlich nehmen können und sollen - um die Politik der Regierung besonders nachdrücklich und umsichtig zu fördern - aus der Gesamtheit der Beamten herausragen und seien durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen deswegen besonders herausgestellt.[372] Heyland[373] bezeichnet

---

369) BVerfGE 7,155 (166).

370) OVG Münster, ZBR 1958,141 (143).

371) OVG Münster, ZBR 1958,141 (143).

372) OVG Münster, ZBR 1958,141 (141,143); Geffers, DVBl. 1955,658; Fischbach, Deutsches Beamtengesetz 1937, S. 275; ders., Bundesbeamtengesetz, 1964, 3. Aufl., S.341; ders., Landesbeamtengesetz Berlin, S. 150; ders., DJT 1951, S. D 44 mit FN 2 und S. D 71; Fees, ZBR 1956,203 (204); Heyland, S. 118; Thiele, DÖD 1961,81 (83 f.); Bernet, Die Polizei 1970,350 (353 f.); Weber, A., Neues Beamtentum, S. 70 f.; vgl. auch Nischk, Anm. 2 zu § 36; Hartleb, Diss., S. 119; Schneider, DBG, Anm. 1 zu § 44; Ambrosius-Schütz-Ulland, Anm. 2 zu § 38; Crisolli-Schwarz, Anm. 5 zu § 57; Kümmel, Erl. 2 zu § 47 NdsBG; Mayer, Staats- und Verwaltungsrecht RhPf., S. 360; Thieme, Ev. Staatslex. Beamtentum, Sp. 124.

373) Heyland, S. 71.

als politische Beamte im engeren Sinne solche, die zur aktiven Unterstützung der Regierungspolitik verpflichtet sind und deshalb stets das Vertrauen der politischen Führung besitzen müssen.[374] Wilhelm[375] schränkt dabei dahingehend ein, daß der politische Beamte nur mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung - nicht einer Partei - übereinstimmen muß, also keineswegs mit allen Ansichten und Zielen und auch nicht etwa Mitglied der die Regierung tragenden bzw. Mitglied der Partei des jeweiligen Ressortministers sein muß.

2. Die materielle Begriffskomponente

An der gesetzlichen Definition des § 31 BRRG fällt zunächst auf, daß die Vorschrift - soweit sie definierenden Charakter hat - als Muß-Vorschrift aufgebaut ist. Nach ihrem Wortlaut ist es deshalb materielles Kennzeichen der politischen Beamten, daß sie ein Amt ausüben, durch welches sie dienstlich zu einem bestimmten persönlichen Verhalten verpflichtet sind, nämlich zu fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung. Ohne die sich hieraus ergebende Konsequenz zu sehen, wird auch in den auf § 31 BRRG aufbauenden Umschreibungen in Literatur und Rechtsprechung von dem zwingenden Charakter der Vorschrift ausgegangen. Auch dort wird von einem Erfordernis, einer Notwendigkeit zur politischen Übereinstimmung, von einem Müssen, einer Verpflichtung gesprochen.[376]

---

374) Inhaltlich ebenso: Fees, ZBR 1956,203 (204 f.); Fehlig, S. 111 ff.; Anders DVBl. 1964,109; v. Hippel, DVBl. 1972,12 (16); Evers, Festschrift, S. 27.

375) Wilhelm, ZBR 1966,357 (361); ebenso v. Hippel, DVBl. 1972,12 (16).

376) Vgl. die in Fußn. 368-375 aufgeführten Fundstellen.

Die Annahme einer zwingenden Verpflichtung zur Übereinstimmung hätte allerdings zur Folge, daß die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand als Sanktion einer Pflichtverletzung anzusehen wäre, nämlich als Ahndung einer Verletzung der Verpflichtung zur politischen Übereinstimmung.

Fraglich ist, ob der zwingende Charakter der Vorschrift abgeschwächt wird, wenn man an Stelle des Wortes "muß" das Wort "erforderlich" setzt: "muß" im Sinne von "erforderlich" und nicht im Sinne von "notwendig". Das ist nur dann sinnvoll, wenn es zwischen "erforderlich" und "notwendig" einen Unterschied gäbe, und zwar in der Form, daß mit dem Wort "erforderlich" nicht der absolute Zwang verbunden ist, der den Begriffen "muß" und "notwendig" innewohnt. Geht man vom Wort selbst aus, dann ist etwas erforderlich, wenn es gefordert werden muß, nicht soll (dann wäre es nur wünschenswert) oder kann (dann wäre es nur möglich). Von einer Wortinterpretation her sind also beide Begriffe als gleich zwingend anzusehen.

Das wird bestätigt durch die klassische Anwendung beider Begriffe im Polizeirecht. Nach einhelliger Auffassung von Rechtsprechung und Lehre sind Erforderlichkeit im Sinne des § 41 Abs. 1 PVG und Notwendigkeit im Sinne des § 14 Abs. 1 PVG identisch.[377)]

---

377) Stellvertr. für viele: PrOVGE 79,393 ff. (396); 106,70; OVG Lüneburg, DVBl. 1957,275 f.; Ule-Rasch-v.Brauchitsch, Anm. 57 zu § 14 PVG; Drews-Wacke, S. 159 allerdings mit dem Hinweis, rein logisch wäre es möglich, begriffliche Unterschiede zu finden. Insbesondere könne man meinen, daß in der "Erforderlichkeit" bereits der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit enthalten sei. Dabei wird jedoch nicht beachtet, daß auch das "notwendige" Mittel immer nur das verhältnismäßige ist.

In der materiellen Begriffskomponente des § 31 BRRG ist somit nach dem gesetzlichen Wortlaut die zwingende Verpflichtung des politischen Beamten zur fortdauernden Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung verankert. Wird diese besondere politische Loyalitätspflicht verletzt, so hat das als Sanktion die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand zur Folge. Ob diese wortgetreue Auslegung haltbar ist, muß zweifelhaft sein.

Gegen sie spricht einmal, daß die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand keinen disziplinarischen Charakter hat.[378] Die Nichtübereinstimmung mit den grundsätzlichen Ansichten und Zielen der Regierung ist keine schuldhafte Verletzung der dem politischen Beamten obliegenden Dienstpflicht, die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nach dem Willen des Gesetzgebers nicht als Folge eines Dienstvergehens anzusehen. Der Maßnahmekatalog der Disziplinargesetze ist erschöpfend.[379] In keinem ist die einstweilige Zurruhesetzung als Disziplinarmaßnahme aufgezählt.

Zum anderen ergeben sich gegen die Bejahung einer Verpflichtung zur politischen Übereinstimmung Bedenken aus Art. 5 Abs. 1 GG.

Grundsätzlich gilt für jeden Beamten, daß er bei Ausübung seines Amtes die Pflicht zur Anpassung an geänderte Regierungsverhältnisse in der Form hat, daß er auch gegenüber der neuen Regierung loyal seine Pflichten erfüllen, insbesondere Weisungen befolgen muß. Das ist letztlich der Sinn einer permanenten Verwaltungsorganisation. Dies gilt grundsätzlich auch

---

378) Behnke, Anm. 7 zu § 5 BDO; vgl. auch Evers, Festschrift, S. 28.

379) Behnke, Anm. 6 zu § 5 BDO.

für einen politischen Beamten: Auch er ist bei einem Regierungswechsel weiterhin zur parteipolitischen Neutralität im Amt verpflichtet, denn auch er dient dem ganzen Volk, nicht einer Partei (§ 35 Abs. 1 S. 1 BRRG), auch er ist an das Wohl der Allgemeinheit gebunden und zu unparteiischer und gerechter Erfüllung seiner Aufgaben verpflichtet. Ebenfalls ist der politische wie jeder andere Beamte einer neuen Regierung gegenüber zur Loyalität verpflichtet, hat sein Amt gewissenhaft zu führen, seinen Vorgesetzten zu achten, ihn zu beraten und zu unterstützen und ihm zu gehorchen. Deshalb kann der politische Beamte seine Aufgaben auch dann erfüllen, wenn er sich mit der neuen Regierung innerlich nicht verbunden fühlt - allerdings nur solange, wie der neue Dienstherr Vertrauen zu ihm hat.

Würde man darüber hinaus für den politischen Beamten eine besondere Verpflichtung zur grundsätzlichen politischen Übereinstimmung mit der Regierung bejahen, so müßte diese Pflicht auch unter einer neuen Regierung mit anderem politischen Vorzeichen Geltung behalten. Damit läge in der Pflicht zur Übereinstimmung eine Pflicht zur politischen Anpassung, zum politischen Gesinnungswandel.

Eine solche Verpflichtung steht in Widerspruch zu Art. 5 Abs. 1 GG. Zwar kann dieses Grundrecht durch allgemeine Gesetze eingeschränkt werden. Die gegenseitige Beziehung zwischen Grundrecht und allgemeinem Gesetz ist jedoch nicht als einseitige Beschränkung der Geltungskraft des Grundrechts durch die allgemeinen Gesetze aufzufassen; "es findet vielmehr eine Wechselwirkung in dem Sinne statt, daß die 'allgemeinen Gesetze' zwar dem Wortlaut nach dem Grundrecht Schranken setzen, ihrerseits aber aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung dieses Grund-

rechts im freiheitlich demokratischen Staat ausgelegt und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müssen.[380] Das führt zu einer Güterabwägung zwischen den durch das Grundrecht geschützten Interessen des einzelnen Beamten und der sich aus Art. 20, 28 Abs. 1, 65 GG ergebenden Notwendigkeit einer funktionsfähigen Regierung. Da einerseits auch ein innerlich der Regierung nicht verbundener Beamter die Funktionen eines politischen Beamten ohne Schaden für die Regierung wahrnehmen kann, andererseits bei fehlendem Vertrauen die Möglichkeit der einstweiligen Zurruhesetzung besteht und außerdem eine Pflicht zur Übereinstimmung nicht nur in die Meinungsäußerungs-, sondern sogar in die Meinungsbildungsfreiheit eingreift, hat hier das Interesse des Beamten absoluten Vorrang vor staatspolitischen Erwägungen.

Der politische Beamte kann daher bei einem Regierungswechsel oder politischen Kurswechsel der Regierung nicht zur inneren politischen Anpassung, zum politischen Gesinnungswandel verpflichtet sein. Art. 5 Abs. 1 GG kann daher insofern nicht durch § 31 BRRG eingeschränkt werden.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß es entgegen dem Wortlaut des § 31 BRRG für die politischen Beamten keine Verpflichtung zur Übereinstimmung mit den grundsätzlichen Ansichten und Zielen der Regierung im Sinne einer gesteigerten politischen Loyalitätspflicht gibt.[381] Darin läge ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 GG.

---

380) BVerfGE 7,207 ff.; 12,124 f.; vgl. auch BVerfGE 20,176 f.; 21,281; 25,55; 27,80,109; 28,47,63, 187.

381) Dies klingt auch bei Wiese, S. 168 ff., 172 f. an; a.A. Mayer, S. 147.

§ 31 BRRG ist insoweit mißverständlich. Durch berichtigende Auslegung ist das Wort "muß" durch das Wort "soll" zu ersetzen. Die materielle Komponente des § 31 BRRG ist daher so zu verstehen, daß der Gesetzgeber die Betrauung eines Beamten mit einer politischen Beamtenstelle mit der Sollvorstellung verbindet, der Betroffene möge bei der Ausübung seines Amtes fortdauernd mit den grundsätzlichen Ansichten und Zielen der Regierung übereinstimmen.[382)]

Das hat zur Konsequenz, daß bei politischer Nichtübereinstimmung der politische Beamte in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden kann. Dies ist zwar ein Grund, der die Rechtsfolge auslösen kann, aus der Vorschrift läßt sich jedoch nicht schließen, daß es der einzige ist. Dann hätte sie sprachlich anders gefaßt sein und dies gezielt etwa in der Form ausdrücken müssen: Politische Beamte können nur dann in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden, wenn sie mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung nicht übereinstimmen.

Der Wortlaut des § 31 BRRG läßt somit neben dem Grund der politischen Nichtübereinstimmung auch andere Gründe zu, die die Rechtsfolge auslösen können.

Fraglich ist, ob dieses Ergebnis noch untermauert werden kann durch eine sachbezogene Auslegung des Wortes "jederzeit". In leicht übertragenem Sinne könnte man "jederzeit" die Bedeutung beimessen, die Entscheidung über die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand (bzw. die Entlassung) sei frei von sachlichen Bindungen.

Fees[383)] hält eine solche Auslegung des Wortes "jederzeit" für zu weitgehend. Jederzeit beinhalte eine

---

382) Ähnlich Evers, S. 28, der von "Erwartung" spricht.
383) Fees, ZBR 1956,203 (204).

Freistellung von irgendwie gearteten zeitlichen Bindungen, nicht aber ein Freistellen von sachlichen Begründungen.

Vom Zweck des § 36 BBG ausgehend, legt er den Begriff "jederzeit" so aus, daß die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand sofort, aber nur aus politischen Gründen geschehen könne. Solche politischen Gründe aber lägen vor, wenn die Amtsführung nicht in der Linie der politischen Anschauung der Regierung liege, bzw. die fachliche Eignung zu dieser Amtsführung nicht mehr erfüllt sei. Keine politischen Gründe lägen vor, wenn äußere Umstände, die der Beamte nicht zu vertreten hat, seine Verwendung auf dem bisherigen Posten nicht mehr angezeigt erscheinen lasse oder bei persönlichen Differenzen zwischen Ressortchef und politischem Beamten. In diesen Fällen sei eine einstweilige Zurruhesetzung unzulässig.[384)]

Ähnlich wie Fees hat bereits in der Weimarer Zeit Erythropel[385)] - allerdings ohne nähere Begründung - gefordert, daß ein positives, die Politik der Regierung ablehnendes Verhalten des Beamten vorliegen müsse, wenn er in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden solle.

Diesen Stimmen steht die nahezu einmütige Auffassung des Schrifttums[386)] und der Rechtsprechung[387)] gegen-

---

384) Fees, ZBR 1956,203 (205); ähnlich auch Juncker-Barth, Anm. 3 zu § 56.

385) Erythropel, DJZ 1928, Sp. 649 f., 651.

386) Nadler-Wittland-Ruppert, S. 826; Fischbach, Bundesbeamtengesetz, S. 341; ders., DBG und BPersG, S. 607; ders., Landesbeamtengesetz Berlin, S. 55; Plog-Wiedow, § 36, Anm. 3; Grabendorff, Bundesbeamtengesetz, S. 44; Distel-Selge, S. 203; Evers, Festschrift, S. 19 (28 f.); Geffers, DVBl. 1955,658 f.; Anders, Bundesbeamtengesetz, § 36, Anm. 2; ders., DÖV 1964,109

Forts.d.Fußnoten S. 114

über, wonach wegen des Begriffes "jederzeit" eine einstweilige Zurruhesetzung eines politischen Beamten an keine konkreten Tatbestandserfordernisse des einzelnen Falles geknüpft sei, insbesondere nicht daran, daß der Beamte von den politischen Ansichten der Regierung abweiche, ihnen zuwiderhandele. Vielmehr genüge bereits das mangelnde volle Vertrauen der Regierung in die fachliche und persönliche Eignung. Dabei braucht dieses Mißtrauen nicht durch Tatsachen bewiesen zu sein, es sei vielmehr frei von sachlichen Bindungen.[388] Auch unbegründete Zweifel und Imponderabilien - jene Unwägbarkeiten des politischen

---

Forts.d.Fußn. 386)

(114); v. Stackelberg, S. 32; Wacke, AöR 91,441 (464 ff.); Bochalli, Landesbeamtengesetz NRW, S. 94; (a.A. noch in Anm. 2 zu § 36 BGG "politische Gründe) Ambrosius-Schütz-Ulland, Anm. 3 zu § 38; Hildebrandt-Demmler-Bachmann, § 38, Anm. 2; Sachse-Topka, S. 119; Thiele, DÖD 1961, 81 (85); Ule, Beamtenrecht, S. 116; Schütz, DÖD 1958,1 (7); Georg Meyer-Anschütz, Lehrbuch, S. 632; Fehlig, S. 119 ff.; Thieme, Öff. Dienst und politischer Bereich, S. 152.

387) RG JW 1927,2198 f., 2199 links; Württ-Bad VGH AS 5,175 f.; OVG Münster, AS 13,176 f.; BVerwGE 19,332 ff. = DÖV 1965,630 f. Dagegen nimmt das OVG Koblenz AS 8,1 f. = ZBR 1960,195 f. eine etwas abweichende, der Ansicht Fees' nahekommende Haltung ein, indem es ausführt, die Auslegung des Begriffes "jederzeit" lasse die Annahme nicht zwingend zu, "jederzeit" bedeute "ohne Vorliegen besonderer Gründe" (so auch Anders, Anm. 2 zu § 36 BBG). Eine Wartestandsversetzung könne nur erfolgen, wenn die politische Übereinstimmung nicht mehr bestehe. Auf die Gründe für das Fehlen der Übereinstimmung komme es allerdings nicht an. Nicht nur ein Abweichen in den politischen Ansichten, sondern auch ein Nachlassen der fachlichen und persönlichen Eignung reiche aus - wodurch wieder die Brücke zur h.M. geschlagen wird.

388) Vgl. im einzelnen Thieme, Öff. Dienst und pol. Bereich, S. 153; Ule, Beamtenrecht, S. 116; BVerfGE 8,332 (356); BVerwGE 19,332.

und zwischenmenschlichen Bereiches - könnten zur Abberufung führen.[389]

Der h.M. ist insoweit zuzustimmen, als die Sachbezogenheit des Wörtchens "jederzeit" im Sinne einer Bekräftigung zu verstehen ist. Wenn man sich "jederzeit" aus der Vorschrift wegdenkt, werden dadurch keine bestimmten Sachgründe als Voraussetzung für die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand aktiviert. Es könnte aber zweifelhaft sein, ob der eine aufgezählte Grund (politische Nichtübereinstimmung) nur beispielhaften oder ausschließlichen Charakter hat. Hätte er ausschließlichen Charakter, wäre das Wort "jederzeit" überflüssig, denn dann wäre die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nicht zu jeder Zeit, d.h. nicht immer möglich, sondern nur dann, wenn als Voraussetzung die politische Übereinstimmung nicht gegeben ist. Die ausdrückliche Erwähnung von "jederzeit" bekräftigt und stellt somit klar, daß nicht nur dann (nicht nur in dem Zeitpunkt) die Rechtsfolge eintreten kann, wenn die politische Übereinstimmung fehlt, sondern auch dann (zu jedem anderen Zeitpunkt), wenn andere Anlässe, andere Gründe vorliegen. Allein in dieser negativen Aussage liegt die Sachbezogenheit des Wortes "jederzeit" in § 31 BRRG.

---

389) Württ-Bad VGH 12,175 (176); OVG Münster, AS 13, 176 (Leitsatz 4 u. S. 183) = ZBR 1958,141 (141, 143); BVerwGE 19,332 (336) = DÖV 1965,630 (631); Plog-Wiedow, § 36, Rdnr. 3; Anders, DÖV 1964, 109 (114); Schütz, DÖD 1958,1 (7); Thiele, DÖD 1961,81 (84); Wacke, AöR 91,441 (470); Ambrosius-Schütz-Ulland, Anm. 3 zu § 38; Bochalli, Landesbeamtengesetz NRW, S. 94; Crisolli-Schwarz, Anm. 5 zu § 57; Kümmel, Erl. 2 zu § 47 NdsBG.

Es ist also insoweit der h.M. und nicht der Auffassung Fees' zuzustimmen: "Jederzeit" hat beim formell-materiellen Begriff gerade nicht den Sinn, daß die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand sofort, aber nur aus politischen Gründen geschehen kann. Ihm ist vielmehr der Sinn beizumessen, daß die Rechtsfolge sofort, aber nicht nur aus politischen Gründen geschehen kann.

Damit steht aber noch nicht fest, daß "jederzeit" in § 31 BRRG besagt, die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand könne nicht auch grundlos, d.h. willkürlich vorgenommen werden. Diese Aussage vermag der Begriff "jederzeit" nicht zu leisten. Sie wird vielmehr bewirkt durch den Kann-Charakter der Vorschrift; Da die Versetzungsentscheidung eine Ermessensentscheidung ist, darf sie nur im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens, also nur aus jedem nicht willkürlichen Grunde geschehen.

3. Die formelle Begriffskomponente

Die formelle Begriffskomponente des § 31 BRRG besagt, daß der Kreis der Beamten, die aus jedem nicht willkürlichen Grunde in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, gesetzlich zu bestimmen ist.

4. Begriffskritik

Der formell-materielle Begriff des § 31 BRRG unterscheidet sich von dem formellen Begriff des § 36 BBG und der Landesbeamtengesetze nach allem nur dadurch, daß er einen materiell-rechtlichen Grund für den Eintritt der Rechtsfolge, nämlich die politische Nichtübereinstimmung, beispielhaft nennt. Es ist daher allein aufgrund dieses Begriffes nicht möglich,

die Grenzen des pflichtgemäßen Ermessens bei der Entscheidung der Behörde über die Zurruhesetzung festzulegen. Da auch dieser Begriff keine inhaltlichen Schranken kennt, ist auch er materiell weiter ausfüllungsbedürftig, um die Grenzen des pflichtgemäßen Ermessens abstecken zu können.

Da es sich bei dem materiellen Merkmal in § 31 BRRG um ein personenbezogenes und nicht um ein amtsbezogenes handelt, wird dadurch zwar ein Kennzeichen des Inhalts der Institution aufgezeigt, nicht jedoch auch ein Maßstab für die Begrenzung des Umfangs der Institution. Auch nach § 31 BRRG bestimmt sich der Umfang der Institution danach, welche von der Amtsbezeichnung her genau bestimmten Personengruppen gesetzlich aufgezählt sind, auch nach dieser Vorschrift läßt sich der betroffene Personenkreis willkürlich ausweiten. Der formell-materielle Begriff des § 31 BRRG hat somit ebenfalls zur Konsequenz, daß der Inhaber jedes beliebigen, politisch auch weniger bedeutenden Amtes zu den politischen Beamten zu rechnen ist, wenn sein Amt im Gesetz aufgezählt und mit der Folge der jederzeitigen einstweiligen Zurruhesetzung bzw. Entlassung verbunden ist. Die Vorschrift bringt im Unterschied zum rein formellen Begriff lediglich zum Ausdruck, daß von den Inhabern dieser gesetzlich bestimmten Ämter eine ständige Übereinstimmung mit den politischen Ansichten und Zielen der Regierung erwünscht wird. Bei Nichtübereinstimmung kann dies zum Eintritt der Rechtsfolge führen. Eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand aus anderen Gründen ist dadurch jedoch nicht ausgeschlossen.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß auch der formell-materielle Begriff des § 31 BRRG keine genügende Definition für die Institution des politischen Beamten bietet.

III. Der funktions- und statusbezogene Begriff

1. Fragestellung

Fraglich bleibt somit weiterhin, wo die inhaltlichen Grenzen der Einrichtung des politischen Beamten liegen, wonach sich also Inhalt und Umfang der Einrichtung bestimmen lassen. Da sich aus dem Tatbestand der einschlägigen beamtenrechtlichen Vorschriften hierfür kein brauchbarer Anhaltspunkt ergibt, soll zunächst von der das Wesen der Institution stark mitprägenden Rechtsfolge der Möglichkeit der einstweiligen Zurruhesetzung ausgegangen werden. Es ist daher die Frage zu untersuchen, ob und inwieweit es zwingende rechtliche Voraussetzungen gibt, die die Anwendbarkeit der Rechtsfolge bestimmen: die einmal die Grenzen des pflichtgemäßen Ermessens der vollziehenden Gewalt für die Entscheidung über den Eintritt der Rechtsfolge setzen und die zum anderen die Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens bei der Normierung der Anzahl der betroffenen Ämter bestimmen.

Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand ist eine der gesetzlichen Möglichkeiten zur Beendigung des Beamtenverhältnisses. Im Vergleich zu den anderen Beendigungsmöglichkeiten ähnelt sie am meisten dem Eintritt in den Ruhestand, weil sie wie dieser einen Anspruch auf Versorgung, Weiterführung der Amtsbezeichnung mit dem Zusatz "außer Dienst (a.D.)" sowie auf Fürsorge und Schutz nach sich zieht.

Der Eintritt in den Ruhestand erfolgt bei festgestellter Dienstunfähigkeit oder - was der Regelfall ist - bei Erreichen der Altersgrenze als Zeitpunkt einer vermuteten Dienstunfähigkeit.[390] Nach ein-

---

390) Vgl. hierfür etwa §§ 25, 26 BRRG sowie bei Ule, Beamtenrecht, S. 98, 103 f. die Nachweise für die landesrechtlichen Regelungen; vgl. auch §§ 35, 42 BBG.

helliger Auffassung wird der Eintritt in den Ruhestand als zulässige Ausnahme von dem hergebrachten Grundsatz der Anstellung auf Lebenszeit angesehen.[391] Daß die Dienstunfähigkeit zur Beendigung des Beamtenverhältnisses mit der Folge des Anspruches auf Versorgungsbezüge führen muß, wird aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn und dem Erfordernis der Funktionsfähigkeit der Verwaltung abgeleitet.[392] Die Zulässigkeit der Altersgrenze als Ausnahme vom Lebenszeitsprinzip wird damit gerechtfertigt, daß die meisten Beamten, die ein bestimmtes Alter erreicht haben, erfahrungsgemäß mehr oder weniger dienstunfähig sind.[393] Für sie fällt das Erreichen der Altersgrenze mit dem Eintritt der Dienstunfähigkeit zusammen. Auf einzelne Beamte, für die diese Vermutung nicht zutreffen mag, braucht der Gesetzgeber im Interesse einer einheitlichen Regelung und zur Vermeidung von Auseinandersetzungen im Einzelfall keine Rücksicht zu nehmen.[394]

Der Eintritt in den endgültigen Ruhestand ist also als eine zulässige Ausnahme von dem hergebrachten Grundsatz der Anstellung auf Lebenszeit zu qualifizieren. Es bleibt fraglich, ob auch die Zulässigkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand am Lebenszeitsprinzip zu messen ist oder ob sich aus der historischen Tradition der Institution etwas an-

---

391) Für viele: Maunz in MDH, Rdnr. 65 zu Art. 33; Ule, Grundrechte, S. 575; ders., Beamtenrecht, S. 97 f.; Thieme, Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung, S. 48; vgl. zur Altersgrenze allgemein BVerfGE 9,338 (344 ff.); BGHZ 12,321 ff. (326).

392) Vgl. etwa Ule, Grundrechte, S. 575; Maunz in MDH, Rdnr. 65 zu Art. 33.

393) Ule, Beamtenrecht, S. 97; ders., Grundrechte, S. 575; Maunz in MDH, Rdnr. 65 zu Art. 33.

394) BGHZ 12,321 ff. (326) mit Hinweisen auf die Rspr. des RG.

deres ergibt. Die Altersgrenze ist erst nach dem ersten Weltkrieg eingeführt worden.[395] Die Möglichkeit der einstweiligen Ruhestandsversetzung politischer Beamter ist demgegenüber hergebrachter, nämlich mindestens ebenso alt wie das Lebenszeitsprinzip selbst.[396] Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand könnte daher selbst ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums sein und als solcher in Inhalt und Umfang gleichberechtigt neben dem Lebenszeitsprinzip unter den Schutzbereich des Art. 33 Abs. 5 GG fallen.

Zu prüfen ist daher zunächst, ob die Möglichkeit der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand selbst ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums und damit eine durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützte verfassungsimmanente Notwendigkeit ist.

2. Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums

Nach nunmehr gefestigter Rechtsprechung und herrschender Lehre[397] ist Art. 33 Abs. 5 GG nicht lediglich ein Programmsatz oder eine Anweisung an den Gesetzgeber, sondern unmittelbar geltendes Recht.[398] Er bindet den Gesetzgeber in der inhaltlichen Gestaltung

---

395) Vgl. das preuß. Gesetz, betr. Einführung einer Altersgrenze, v. 15.12.1920 (GS, S. 621) und die VO zur Herabminderung der Personalausgaben des Reichs (Personal-Abbau-VO) vom 27.10.1923 (RGBl. I, S. 999). Zum preuß. AltersgrenzenG vgl. Damme, PrVerwBl. 42 (1921), S. 421 ff.

396) Vgl. oben S. 25 ff. Der allgemeine Wartestand ist sogar noch erheblich älter; vgl. oben S. 6 ff.

397) Vgl. zu dem früher hierüber herrschenden Streit: Ule, Grundrechte, S. 562 ff. mit Darstellung der einzelnen Auffassungen und ausführlichen Nachweisen, sowie Wacke, Grundlagen, S. 27 ff.

398) BVerfGE 8,11 ff.; 9,286; 15,195.

des Beamtenrechts.[399] Das findet seinen Ausdruck darin, daß die hergebrachten Grundsätze bei der Gestaltung des öffentlichen Dienstrechts zu "berücksichtigen" sind. Der Ausdruck "berücksichtigen" besagt einerseits, daß die hergebrachten Grundsätze gemäß Art. 33 Abs. 5 GG erhalten bleiben sollen,[400] andererseits, daß der Gesetzgeber unter bestimmten Voraussetzungen von ihnen abweichen kann.[401]

Eine nicht unbeachtliche - allerdings ältere - Mindermeinung[402] geht bei der Auslegung des Art. 33 Abs. 5 GG davon aus, daß der Ausdruck "Berücksichtigung" nicht weniger als "Beachtung" bedeute. Der Ausdruck Berücksichtigung sei nur deshalb gebraucht, weil Art. 33 Abs. 5 GG von Grundsätzen des Berufsbeamtentums spreche, solche Grundsätze könne man nicht beachten, sondern nur berücksichtigen, beachten könne man nur Grundsätze des Beamtenrechts. Indessen ist dieses Wortspiel wenig überzeugend. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums sind im Range von Verfassungsnormen unmittelbar geltendes Recht, als solche könnte für sie der Ausdruck "beachten" gelten wie für jede andere Rechtsnorm.

Hätte der Grundgesetzgeber die unumschränkte Beachtung der hergebrachten Grundsätze bei der Ausgestaltung des öffentlichen Dienstrechts gewollt, so wäre es ihm möglich gewesen, eine solche Beachtung der hergebrachten Grundsätze unmißverständlich vorzuschreiben. Es ist jedoch anscheinend bewußt der Ausdruck "Berücksichtigung" gewählt worden, um

---

399) BVerfGE 11,215 unter Hinweis auf BVerfGE 8,343; 9,286.

400) Maunz in MDH, Art. 33, Rdnr. 58.

401) Ule, Grundrechte, S. 565; BVerfGE 8,16; 9,286; 11,215.

402) Grabendorff, Verh. 39. DJT (1952) D., S. 112, 159; ders., BayBZ 1952,1 ff.; ders., ZBR 1958, 151; Maunz in MDH, Rdnr. 58 zu Art. 33.

den Gesetzgeber nicht unter allen Umständen starr an die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu binden. Man wollte es ihm aus dem Gesichtspunkt heraus, daß man eine alte Regel erfahrungsgemäß nicht en bloc versteinern kann, gestatten, von diesen Grundsätzen abzuweichen, wenn dies aus wichtigen Gründen geboten ist.[403] Auch das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, daß das GG in Art. 33 Abs. 5 dem Bundesgesetzgeber grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum lasse, um die Beamtengesetzgebung den Erfordernissen des freiheitlichen demokratischen Staates und seiner fortschrittlichen Entwicklung anpassen zu können. Andererseits gewähre es nicht etwa völlige Regelungsfreiheit. Der einzelne hergebrachte Grundsatz sei vielmehr in seiner Bedeutung für die Institution des Berufsbeamtentums in der freiheitlichen rechts- und sozialstaatlichen Demokratie zu würdigen, davon hänge ab, in welcher Weise und in welchem Ausmaß er zu beachten sei.[404]

Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums sind durch Rechtsprechung und Lehre in zahlreichen

---

403) So die h.M.: Ule, Grundrechte, S. 565; ders., in Grundfragen, S. 20 ff., allerdings mit dem Hinweis, es könne nicht verkannt werden, daß in früheren Phasen des Gesetzgebungsverfahrens davon die Rede gewesen sei, daß "die hergebrachten Grundsätze über die Rechtsstellung der Berufsbeamten ... für die gesetzliche Regelung maßgebend" sein sollten (vgl. JöR NF 1,314 ff.); Wacke, Neues Beamtentum 1951,152 ff., 174, 178, 179 ff.; Grewe, Verh. 39. DJT (1952) D, S. 16 f., 30, 149; Bachof, DÖV 1951,480; Fischbach, DÖV 1951,453; OVG Münster, Entscheid. v. 23.2. 1956, AS 10,316 (317).

404) BVerfGE 11,203 (215); 9,286; 8,1 (16); 7,155 (162); 3,58 (137).

Formulierungen definiert worden.[405] Übereinstimmend wird dabei festgestellt, daß zu ihnen alle Rechtssätze und Rechtsinstitute des Beamtenrechts zu zählen sind, die "für das Wesen und den Bestand des Berufsbeamtentums entscheidende Bedeutung haben und durch die Weimarer Reichsverfassung ausdrücklich oder stillschweigend bestätigt worden sind",[406] deren Beseitigung also das Wesen des Berufsbeamtentums antasten würde.[407]

Art. 33 Abs. 5 GG schützt also nur einen "Kernbestand von Strukturprinzipien"[408] der Institution des Berufsbeamtentums, so daß naturgemäß Regelungen ohne Grundsatzcharakter und solche im Randbereich des Beamtentums nicht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zu zählen[409] sind und damit auch nicht unter die Wesens- und Bestandsgarantie des Art. 33 Abs. 5 GG fallen. Grundsätze können im hier verstandenen Sinne nur solche Vorstellungen sein, die für das Gesamtverständnis des Berufsbeamtentums besonderes Gewicht haben. Bei der Auslegung und Anwendung des Art. 33 Abs. 5 GG wird daher zu beachten sein, daß dessen Garantie sich nur auf die Kerngrundsätze des Berufsbeamtentums, nicht dagegen auch auf alle Grundsätze des Beamtenrechts bezieht, mögen letztere auch historisch ge-

---

405) Vgl. etwa die Formulierungen bei Ule, Grundrechte, S. 570; Maunz in MDH, Rdnrn. 53, 54, 55 zu Art. 33; BVerfGE 8,332 (343).

406) Ule, Grundrechte, S. 570.

407) Maunz in MDH, Rdnr. 53 zu Art. 33.

408) BVerfGE 8,332 (332,343); 9,286; 11,215; 15,195 f.

409) Maunz in MDH, Rdnr. 53 zu Art. 33.

wachsen sein und eine gesetzliche Regelung gefunden haben.[410]

Geht man von diesen Begriffsmerkmalen der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums aus, so erscheint es zweifelhaft, ob die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand zum Schutzbereich des Art. 33 Abs. 5 GG zählt. Die Frage ist sehr umstritten.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 17. Oktober 1957[411] - allerdings ohne nähere Begründung - festgestellt, daß es bei den politischen Beamten hergebrachter Grundsatz sei, daß sie im Gegensatz zu anderen Beamten ohne Angabe von Gründen jederzeit unter erheblicher Verkürzung ihrer Bezüge in den Wartestand bzw. einstweiligen Ruhestand versetzt werden könnten. In einer weiteren Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht[412] lediglich zu der Frage Stellung genommen, ob die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand ohne förmliche vorherige Anhörung und ohne Begründung gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums verstoße und diese Fragen verneint. Es hat daneben unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die erstgenannte Entscheidung[413] bekräftigt, daß es für spezielle Beamtengruppen - hier die Beamten auf Zeit - besondere hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums gibt.[414]

---

410) Thieme, Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung, S. 43; Schick, S. 29.

411) BVerfGE 7,155 (166 f.).

412) BVerfGE 8,332 (356).

413) BVerfGE 7,155 (155, 163 f.).

414) BVerfGE 8,332 (350 f.).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 24.10.1964[415] unter Bezugnahme auf das Bundesverfassungsgericht[416] festgestellt, daß nach einem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 V GG) die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand keiner Angabe von Gründen bedarf.[417] Durch die Bezugnahme auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wird zwar deutlich, daß auch das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich die Auffassung vertritt, für die politischen Beamten gebe es besondere hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums. Die Ausführungen des Gerichts sind im einzelnen jedoch wenig überzeugend. Daß die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand keiner Angabe von Gründen bedarf, ist zwar eine hergebrachte Regelung des deutschen Beamtenrechts, gehört jedoch nicht zu jenem Kernbestand von Strukturprinzipien, ohne deren Einhaltung Wesen und Bestand des Berufsbeamtentums gefährdet wären. Das Bundesverwaltungsgericht ist bei seiner Feststellung anscheinend von der unrichtigen Voraussetzung ausgegangen, daß jede Regelung früheren Beamtenrechts, wenn man sie nur als hergebracht ansprechen kann, gleichzeitig schon als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums zu gelten hat.[418] Diesem Ausgangspunkt kann nicht gefolgt werden. Das Gericht hätte hier von der Fragestellung ausgehen müssen, ob die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand ohne Angabe von Gründen mit den hergebrachten Grundsätzen i.S. des Art. 33 Abs. 5 GG in Einklang steht.[419]

---

415) BVerwGE 19,322 = DÖV 1965,630.
416) BVerfGE 7,155 (166) und 8,332 (356).
417) BVerwG DÖV 1965,630 (631, 2.Sp.).
418) Maunz in MDH, Anm. 53 zu Art. 33.
419) So auch BVerfGE 8,332 (356).

Das OVG Münster[420] vertritt die Auffassung, daß die Möglichkeit, der Versetzung in den Wartestand (einstweiliger Ruhestand) zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört, stellt jedoch gleichzeitig abschwächend fest, daß diese Möglichkeit ihnen zumindest nicht widerspricht.[421] Das OVG Koblenz[422] hat in seiner Entscheidung vom 20.2.1960 unter Bezugnahme auf eine anscheinend nicht veröffentlichte Vorentscheidung vom 3.10.1959 - 2 C 34/59 - lediglich festgestellt, daß die Institution des politischen Beamten mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Diese Feststellung beinhaltet zwar incidenter, daß ein Widerspruch zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums verneint wird, zum Grundsatzcharakter der Institution bzw. ihrer Rechtsfolge wird damit allerdings noch nichts gesagt.

---

420) Bescheid v. 20.12.1957, AS 13,176 f. = ZBR 1958,41.

421) AS 13,176 (177) = ZBR 1958,141 (142). Dagegen läßt sich aus einer früheren Entscheidung desselben Gerichts v. 23.2.1956 (AS 10, 316 (317 ff.)) noch kein Schluß ziehen, daß das Gericht davon ausgegangen ist, die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand selbst sei ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums. Wenn es ausführt, ein Recht auf Ausübung des Amtes habe es für den Beamten grundsätzlich nie gegeben und in diesem Zusammenhang auf die seit langem bestehende Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand hinweist (AS 10,316 (318)), so ist damit noch nichts darüber gesagt, ob das Gericht die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand zum Kernbestand der das Beamtentum tragenden Strukturprinzipien gezählt hat.

422) AS 8,1 (2) = ZBR 1960,195 (196).

Zusammenfassend läßt sich in der Rechtsprechung sonach die überwiegende, wenn auch nicht immer eindeutig ausgesprochene und kaum begründete Meinung erkennen, die Versetzung von politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand zähle zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums.

In der Literatur stützen die Befürworter der These,[423] die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand sei selbst ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, ihre Auffassung auf einen geschichtlichen Rückblick. Sie führen darauf basierend zur Begründung an, daß die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand eine hergebrachte Einrichtung des deutschen Beamtenrechts und während eines über hundertjährigen Tradition bildenden Zeitraumes anerkannt und gewahrt worden sei. Dieser Auffassung liegt der Fehlschluß zugrunde, daß eine beamtenrechtliche Regelung schon allein aufgrund der Tatsache, daß sie als hergebracht, d.h. geschichtlich gewachsen, bezeichnet werden kann, zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört. Das wird besonders aus der Argumentation Fehligs[424] deutlich, der ausführt, aus dem geschichtlichen Überblick sei ersichtlich, daß die Institution des politischen Beamten zum Kernbestand von Strukturprinzipien und damit zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört. Hier wird allein von der historischen Beständigkeit der Institution her auf den Grundsatz-

---

423) Wacke, AöR 91,441 (454 f.); Schütz, DÖD 1958,1 (6, 2.Sp.); Fehlig, S. 115 ff.; Wolff II, § 107 II b 2 (allerdings ohne nähere Begründung); Ambrosius-Schütz-Ulland, § 1, Rdziff. 5; Kümmel, Erl. 2 zu § 47 NdsBG; Grabendorff-Arend, Anm. 3 zu § 50; Wiese, S. 164; vgl. auch DB, 6. WP, Drucks. VI/587.

424) S. 116 f.

charakter der Regelung i.S.d. Art. 33 Abs. 5 GG geschlossen, ohne daß gefragt wird, ob sie das Bild des Beamtentums in seiner überkommenen Gestalt so geprägt hat,[425] daß die Beseitigung der Institution auch das Wesen des Beamtentums antasten würde.

Die Einrichtung des politischen Beamten ist an der Peripherie des Berufsbeamtentums angesiedelt, befindet sich an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung und damit in einer für das Beamtentum nicht typischen Funktionsrolle.[426] Es handelt sich bei dieser Institution also um eine spezielle Beamtenkategorie für die abweichend von der üblichen Ausgestaltung der Beamtenrechtsverhältnisse, spezielle Regeln - z.B. die Möglichkeit der jederzeitigen Versetzung in den einstweiligen Ruhestand - gelten.

Diese beamtenrechtlichen Sonderregeln mögen zwar für diese Institution selbst Grundsatzcharakter haben, zweifelhaft ist jedoch, ob sie auch für das Berufsbeamtentum insgesamt zum Kernbestand der Strukturprinzipien gehören. Sicherlich bedarf die Regierung zur Transformation politischer Entscheidungen in die Verwaltung eines funktionsfähigen Instruments. Theoretisch denkbar wäre jedoch - was im einzelnen noch zu untersuchen sein wird -, eine andere Ausgestaltung der Verwaltungsspitze (z.B. die in Groß-Britannien getroffene Regelung),[427] bei der auf die Einrichtung des politischen Beamten ganz verzichtet würde, ohne das Wesen und den Bestand des Berufsbeamtentums anzutasten, geschweige denn zu ändern.

---

425) Maunz in MDH, Rdnr. 53 zu Art. 33.

426) Vgl. näheres hierzu unten S. 134 ff.

427) Vgl. nähere Einzelheiten hierzu unten S. 426 ff.

Zwar ist die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand historisch gewachsen und seit über einem Jahrhundert gesetzlich geregelt. Sie gehört aber nicht zu jenen Vorstellungen, die für das Gesamtverständnis des Berufsbeamtentums besonderes Gewicht haben. Die Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg kennen die Einrichtung der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand nicht.[428] Sie haben dadurch nicht unzulässigerweise in das Wesen und den Bestand des Berufsbeamtentums eingegriffen. Das dort installierte Berufsbeamtentum funktioniert auch ohne die Regelung der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand. Auch der Bundesgesetzgeber geht anscheinend davon aus, daß das Berufsbeamtentum in seinem Kernbestand an Strukturprinzipien nicht beeinträchtigt wird, wenn es keine politischen Beamten und damit keine Möglichkeit gibt, leitende Beamte in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen. Sonst hätte § 31 BRRG nicht als Kann-Vorschrift ausgestaltet und den Ländern damit freigestellt werden können, ob sie die Institution des politischen Beamten mit ihrer Rechtsfolge einführen wollen oder nicht.

Das zeigt deutlich, daß die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand dem Bild des Berufsbeamtentums, wie es sich traditionell herausgebildet hat, nicht unbedingt wesensimmanent ist und Grundsatzcharakter nur für eine spezielle Beamtenkategorie der politischen Beamten, nicht jedoch für das Beamtentum insgesamt besitzt. Dies wird um so deutlicher, je mehr man von jenen Kernregeln ausgeht, die unumstritten nach heutiger Auffassung zu den hergebrach-

---

428) Vgl. dazu unten S. 410 ff.

ten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehören. So bedeutet die Zulassung der Möglichkeit jederzeitiger Beendigung des aktiven Beamtenstatus im Verwaltungswesen eine Durchbrechung des Grundsatzes der Anstellung auf Lebenszeit.[429] Dieses Nichtübereinstimmen mit einem allseits anerkannten hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums i.S.d. Art. 33 Abs. 5 GG kann die Institution vorliegend nicht selbst zu einem hergebrachten Grundsatz werden lassen, sondern allenfalls zu einer zulässigen Ausnahme hiervon.[430]

Zu einem anderen Ergebnis könnte man nur dann kommen, wenn man - wie das Bundesverfassungsgericht[431] -, davon ausgeht, daß es auch hergebrachte Grundsätze für spezielle Beamtenkategorien (z.B. Beamte auf Zeit, politische Beamte) gibt. Indessen scheint hier das Anliegen des Art. 33 Abs. 5 GG zu weit ausgedehnt und das Bundesverfassungsgericht sich in Widerspruch zu den von ihm selbst eng gesetzten Bestimmungsgrenzen der hergebrachten Grundsätze - "Kernbestand von Strukturprinzipien" - zu begeben. Bei der Einbeziehung hergebrachter Grundsätze für spezielle Beamtenkategorien in den Schutzbereich des Art. 33 Abs. 5 GG wird übersehen, daß sich die

---

429) Anders, DÖV 1964,109 (112).

430) Ebenso: Anders, DÖV 1964,109 (112); Haubrichs, ZBR 1964,136 (137); Baring, S. 14 f.; Bernet, Die Polizei 1970,350 (352, 354); Maunz in MDH, Anm. 53 zu Art. 33; Thieme, Öffentl. Dienst und politischer Bereich, S. 164; ders., Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung, S. 47 f.; Ule, Grundrechte, S. 575 ff; anklingend bei Geffers, DVBl. 1955,658 (663, 1. Sp.).

431) BVerfGE 7,155 (166 f.); 8,332 (350 f.); 12,81 ff.

Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG nur auf die Grundsätze des Beamtentums in seiner Form als Berufsbeamtentum, nicht dagegen auch auf die einzelnen Grundsätze des Beamtenrechts bezieht.[432] Dem Grundgesetz schwebt die Absicherung des einen, durch eine gemeinsame Klammer zusammengehaltenen Beamtentums vor. Sondernormen und Sonderrechte mögen zwar trotz Art. 33 Abs. 5 GG zulässig sein, sie können sich - wie z.B. bei Richtern - aus anderen Verfassungsbestimmungen ergeben, verlangt werden sie im Gegensatz zu den allgemeinen hergebrachten Grundsätzen von Art. 33 Abs. 5 GG nicht.[433]

Als Ergebnis läßt sich daher feststellen, daß die überkommenen Sonderregelungen für spezielle Beamtenkategorien nicht unter den Schutzbereich des Art. 33 Abs. 5 GG fallen. Speziell für die Institution des politischen Beamten bedeutet das, daß es sich bei der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand zwar um eine hergebrachte erhebliche Ausnahme von dem hergebrachten Grundsatz der Lebenslänglichkeit der Anstellung handelt, daß diese hergebrachte Ausnahme jedoch nicht schon dadurch, daß sie während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraumes anerkannt und gewahrt worden ist, selbst zu einem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums geworden ist. Die Versetzung von politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand bleibt vielmehr im Vergleich zu der üblichen Regelung von Beamtenverhältnissen eine Ausnahmeregel, die nicht von der Garantie-

---

432) Thieme, Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung, S. 43.

433) Maunz in MDH, Anm. 53 zu Art. 33; Anders, DÖV 1964,109 (112); Thieme, Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung, S. 54.

funktion des Art. 33 Abs. 5 GG erfaßt wird.[434)]

Damit steht gleichzeitig fest, daß die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand keine durch Art. 33 Abs. 5 GG bedingte verfassungsrechtliche Notwendigkeit darstellt.

3. Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand als zulässige Ausnahme vom Lebenszeitsprinzip

a) Die theoretische Grenzziehung

Die Feststellung, daß die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand selbst nicht zu den hergebrachten Grundsätzen gehört, enthält noch keine Aussage darüber, inwieweit die Durchbrechung des Grundsatzes der Anstellung auf Lebenszeit durch diese Einrichtung zulässig ist. Es bleibt daher zu fragen, ob und inwieweit die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand mit dem Lebenszeitsprinzip vereinbar ist.

Ausnahmen von den hergebrachten Grundsätzen sind - wie schon die Auslegung des Wortes "Berücksichtigung" in Art. 33 Abs. 5 GG ergeben hat[435)] - grund-

---

434) Ebenso Anders, DÖV 1964,109 (112); Haubrichs, ZBR 1964,136 (137); Baring, S. 14 f.; Bernet, Die Polizei 1970,350 (352, 354); Maunz in MDH, Rdnr. 53 zu Art. 33; Thieme, Öffentl. Dienst und politischer Bereich, S. 164; ders., Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung, S. 47 f.; Ule, Grundrechte, S. 575 ff.; Mayer, S. 148; anklingend bei Geffers, DVBl. 1955, 658 (663, 1. Sp.).

435) Vgl. oben S. 120 ff. sowie die Nachweise in Fußn. 403, 404.

sätzlich zulässig, müssen jedoch durch besondere Umstände gerechtfertigt sein.[436] Um einen Maßstab für die Zulässigkeit solcher Ausnahmeregelungen zu finden, ist an den Verfassungsrang der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums anzuknüpfen.[437] Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums müssen im Zusammenhang mit anderen Verfassungsgrundsätzen gesehen werden und können von ihnen eingeschränkt werden, wenn eine Auslegung den Vorrang anderer Verfassungsnormen ergibt.[438] Auch können hergebrachte Grundsätze miteinander in Konkurrenz treten.[439] Im Einzelfall wird dann abzuwägen sein, welchem Grundsatz der Vorrang gebührt.[440]

Von der Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand sind nach den einzelnen gesetzlichen Regelungen überwiegend leitende Beamte betroffen. Eine Rechtfertigung für diese Ausnahmeregelung könnte sich im Hinblick auf die besonderen Funktionen, die diese Beamten bei der Ausübung ihrer besonderen Ämter zu erfüllen haben, aus dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsatz ergeben, daß die verfassungsmäßige Ordnung im demo-

---

436) Ule, Grundrechte, S. 574, sowie die Nachweise in Fußn. 403, 404.

437) Vgl. zur Frage des Verfassungsrangs etwa Maunz in MDH, Rdnrn. 59 u. 77 zu Art. 33.

438) Ebenso Maunz in MDH, Rdnr. 59 zu Art. 33, in der dazugehörenden Fußn. 5 auf BVerfGE 3,59 (157) hinweisend; vgl. auch Grewe, 39. DJT, S. D 9.

439) Maunz in MDH, Rdnr. 60 zu Art. 33; Grewe, 39. DJT, S. D 16; Thieme, Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung, S. 54; vgl. auch BVerfGE 4,294 ff. (296).

440) Maunz in MDH, Rdnr. 60 zu Art. 33.

kratischen Rechtsstaat (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) eine funktionsfähige und verantwortliche Regierung voraussetzt.[441] Wenn es Aufgabe der politischen Beamten ist, zur Durchsetzung dieses Grundsatzes beizutragen und wenn von diesen Funktionen her die Möglichkeit der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand geboten ist, könnte hierin eine Rechtfertigung der Ausnahme vom Lebenszeitsprinzip gesehen werden. Der Grundsatz der funktionsfähigen und verantwortlichen Regierung könnte unter dieser Voraussetzung das Lebenszeitsprinzip einschränken und die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand zur zulässigen Ausnahmeregelung machen.

b) Die besonderen Funktionen der politischen Beamten

Der Tätigkeitsbereich der politischen Beamten befindet sich - wenn man von der Gewaltenteilungslehre ausgeht - auf dem Gebiet der vollziehenden Gewalt (Exekutive). Vollziehende Gewalt ist jede Ausübung staatlicher Gewalt außerhalb von Gesetzgebung (Legislative) und Rechtsprechung (Art. 28 Abs. 2 GG). Die vollziehende Gewalt obliegt in der parlamentarischen Demokratie einer vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Regierung als der politischen Führung und den ihr nachgeordneten Verwaltungsbehörden als administrativer Vollzugsorganisation.

Aus der elementaren Zweigliedrigkeit der vollziehenden Gewalt lassen sich die besonderen Funktionen der politischen Beamten herleiten.

---

441) BVerfGE 9,268 (281 f.).

Die Aufgaben der Regierung als politische Führung zu bestimmen und zu umschreiben, ist schon mehrfach versucht worden. Für Smend[442] bildet die Regierung denjenigen Teil der Staatsfunktionen, abgesehen von Gesetzgebung und Justiz, "der in den Kreis der Politik fällt, d.h. in dem der Staat sich und sein Wesen bestimmt und durchsetzt." Konkreter ist dagegen die Definition Scheuners,[443] der die Regierung als denjenigen Teil der Exekutive bezeichnet, "bei dem es um die schöpferische Entscheidung, die politische Initiative und die zusammenfassende Leitung des Staatsganzen sowie die dirigierende Kontrolle der ausführenden Tätigkeiten geht."

Die Regierung im funktionalen Sinne ist somit die Spitze der vollziehenden Gewalt (Exekutive). In diesem Sinne umfaßt die Regierung zwei eng miteinander verzahnte Aufgabenbereiche:

Die Regierung als politische Führung hat zunächst Institutionen zu entwickeln, die das Staatswesen im ganzen betreffen, Ziele zu setzen, die alle angehen und die gesellschaftlichen Interessen im Hinblick auf die gesetzten Ziele zu ordnen und durchzusetzen.[444] Die Regierung hat somit zukunftsgerichtet an der politischen Gestaltung der inneren und äußeren Verhältnisse des Staates (Innen- und

---

442) Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, in: Festgabe für W. Kahl, S. 16.

443) Der Bereich der Regierung, in: Festgabe für R. Smend (1952), S. 253 ff.; vgl. hierzu auch Krüger, Staatslehre, S. 689 ff.; Stahl, Philosophie des Rechts, 5. Aufl., Bd. II, 2. Abt., S. 195; Badura, Ev. Staatslexikon, Sp. 1835 ff.

444) Staff, S. 7; vgl. im übrigen zum Begriff der politischen Führung noch Werner Ernst, Führung und Staatsverwaltung, S. 17 (20).

Außenpolitik) mitzuwirken.[445] Dabei wird die Regierung ihre Vorstellung über die richtige Lenkung und Weiterentwicklung des Staates durch Auseinandersetzung mit den verschiedenen politischen Strömungen zu verwirklichen suchen.[446] Außerdem obliegt der Regierung auch die oberste Leistung und Überwachung des Vollzugs der bestehenden Gesetze. Um den Vollzug der Gesetze wirksam zu gewährleisten, bedient sich die Regierung der hierfür eingerichteten öffentlichen Verwaltung.[447] Zum Vollzug der Gesetze und als Lenkungsinstrument zur Durchsetzung ihrer politischen Zielvorstellungen steht der Regierung aufgrund förmlicher Gesetze das Recht des selbständigen Erlasses nicht gesetzesförmiger Rechtsnormen (Rechtsverordnungen, vgl. Art. 20 Abs. 3, 80 GG) und des Erlasses von allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu.[448] Auch kann die Regierung den Vollzug der Gesetze im Rahmen ihres Weisungsrechts durch Einzelanweisung an die unterstellten Verwaltungsbe-

---

445) Um diesen Aufgaben gerecht zu werden, obliegt der Regierung u.a. auch das Recht der Mitwirkung bei der ordentlichen Gesetzgebung, z.B. durch die Möglichkeit der Gesetzesinitiative und die Anrufung des Vermittlungsausschusses.

446) Vgl. allgemein noch zu den Aufgaben der Regierung als politischer Führungsspitze des Staates: Maunz, Staatsrecht, S. 365, 369 f.; Friauf, Bericht zur Reform der Struktur, Anlagenband, S. 607 (622 ff.) mit zahlr. weit. Nachw.

447) Ellwein, Regierungssystem, S. 331 ("Verwaltungsführung ist Sache der Regierung").

448) Vgl. hierzu auch Maunz, Staatsrecht, S. 371 f. Im Bereich der Gesetzgebung hat die Regierung - neben dem Gesetzgebungsnotstand - noch das Recht der Mitwirkung bei der ordentlichen Gesetzgebung der Volksvertretung durch die sog. Gesetzesinitiative, d.h. das Recht der Einbringung von Gesetzesvorlagen beim Bundestag.

hörden beeinflussen.[449]

Die Verwaltung ist also statusmäßig die der Regierung untergeordnete, zum Vollzug der Gesetze bestimmte Behördenorganisation. Im funktionellen Sinne ist die Verwaltung die durch die Rechtsordnung und die politischen Entscheidungen der Regierung im engeren Sinne begrenzte und von beidem abhängige Staatstätigkeit zur Gestaltung der Angelegenheiten der Gemeinschaft und der einzelnen Bürger durch konkrete Maßnahmen.[450]

Die Verwaltung hat somit eine Durchführungs- bzw. Vollziehungsfunktion für die im Staat bestehenden Gesetze und die von der politischen Führung aufgestellten Grundsätze.[451] Sie ist der Regierung nachgeordnet und ihr weisungsunterworfen; sie ist der Apparat, der der Regierung zur Durchführung ihrer politischen und gesellschaftlichen Ziele zur Verfügung steht und damit Bürokratie als Hilfsorgan der politischen Instanzen.[452] Gegenüber den staatsleitenden Organen hat die Verwaltung also eine dienende Funktion. Sie hat die Direktiven der Staatsführung zu vollziehen, wobei es gleichgültig ist, ob diese Direktiven in Parlamentsgesetzen oder in den

---

449) So auch Maunz, Staatsrecht, S. 371, der allerdings nur den Bereich der Bundesverwaltung beschreibt und deshalb die Aufsicht über die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder und die unmittelbare Verwaltung durch bundeseigene Behörden näher herausstellt, während vorliegend versucht wird, unabhängig vom bundesstaatlichen Prinzip eine allgemein gültige Umschreibung der Aufgaben der Verwaltung zu finden.

450) Vgl. hierzu Friauf, Bericht zur Reform der Struktur, Anlagenband, S. 607 (623 f. mit zahlr. weit. Nachw.).

451) Lorenz v. Stein, S. 281, 310.

452) Ellwein, S. 362; vgl. speziell zu den Aufgaben der Ministerialverwaltung, Kölble, DÖV 1969, 25 ff.

politischen Richtlinien des Regierungschefs bzw. der Ressortminister niedergelegt sind.[453]

Die Verwaltung - zumindest der hier in erster Linie angesprochene Bereich der Hoheitsverwaltung - wird personell in erster Linie von der Beamtenschaft getragen. Während in unserem freiheitlich demokratischen Staat der Wechsel der politischen Kräfte, die den Staat regieren - oder jedenfalls die Möglichkeit des Wechsels -, ein Wesensmerkmal darstellen,[454] hat der Verfassungsgeber der Verwaltung durch die Installierung des Berufsbeamtentums Kontinuität und Stabilität zugedacht. Die Gesetze, die von den Beamten zu vollziehen sind, die Verfassungsgrundsätze, an die sie gebunden sind, das allgemeine Wohl, dem sie in ihrer ganzen Verwaltungstätigkeit zu dienen haben, der Grundsatz der parteipolitischen Neutralität im Amt, sind unabhängig von dem Wechsel der Regierungen und dem Einfluß der politischen Parteien.[455]

Anders als im Amerika des 19. Jahrhunderts ist die Verwaltung in der Bundesrepublik nicht nach einem "Spoil-System" aufgebaut, einem Beutesystem, das bei jedem Regierungswechsel dem politischen Sieger das Recht zugesteht, die überwiegende Anzahl der Verwaltungsämter mit politischen Funktionären der eigenen Partei zu besetzen. Die Organisation der Verwaltung in der Bundesrepublik beruht vielmehr unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums auf einer personellen Beständigkeit

---

453) Herzog, Funktionsgerechte Verwaltung, S. 21.

454) Ule, Grundrechte, S. 576.

455) Ule, Grundrechte, S. 576; Morstein Marx, DVBl. 1955,6 (9 f.); BVerfGE 7,155 (162); Kölble, DÖV 1969,25 (38); Weber, Werner, Der Deutsche Beamte heute, S. 19.

des Verwaltungskörpers - was sich vor allem im Lebenszeitprinzip und im Grundsatz der parteipolitischen Neutralität im Amt ausdrückt. Nach Auffassung des Gesetzgebers kann die ordnungsgemäße Durchführung der Gesetze und Anordnungen der Regierung besser durch eine permanente Vollzugsorganisation, die eingearbeitet ist und über wertvolle Verwaltungserfahrungen verfügt, gewährleistet werden, als durch das System der "rotation in office", des ständigen Wechsels des Verwaltungspersonals bei jeder Änderung der politischen Machtverhältnisse.

Das Grundgesetz geht somit - jedenfalls solange in Art. 33 Abs. 5 GG noch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums geschützt sind - von dem Konzept einer permanenten Verwaltung aus, die unpolitisch strukturiert, einen möglichst objektiven Vollzug der Gesetze bewirken soll und wegen ihrer personellen Permanenz, ihrer Kontinuität und damit auch Stabilität, den verfassungsmäßigen Regierungen jeder beliebigen Schattierung als geeignetes Instrument zur Durchführung der eigenen politischen und gesellschaftlichen Ziele dienen kann. Der Dynamik des politischen Kräftespiels hat somit von der Intention des Grundgesetzgebers her die Beständigkeit und damit Stabilität der Verwaltung als Vollzugsorgan gegenüberzustehen.

Geht man von diesem Denkmodell aus, so ergibt sich praktisch eine Zone, in der sich politisch-aktive Führung (Regierung) und politisch-neutrale Durchführung (Verwaltung) begegnen, nämlich dort, wo die Regierung in der Administration Bezugspunkte braucht, um ihre politischen Vorstellungen in die Verwaltung hineinzubringen, sie durch sie verwirklichen zu lassen. Diese Bezugspunkte sind, da der Aufbau der Verwaltung traditionell hierarchisch ist, die Führungsspitzen des Verwaltungsapparates. Hier hat die

Regierung die Möglichkeit, ihre politischen Intentionen in die Verwaltung hineinzutragen, die Priorität verschiedener Verwaltungsaufgaben festzulegen und auf eine weisungsgetreue Befolgung der politischen Richtlinien zu drängen.

Die als politische Beamtenstellen ausgestalteten Spitzenämter der Verwaltung befinden sich somit genau im Grenzbereich zwischen Politik und Verwaltung.[456] Da die Verwaltung der Regierung nachgeordnet ist und als Vollzugsorganisation deren politischen Zielen gefügig sein muß, bedarf die Regierung eines Instrumentes, das ihr eine wirkungsvolle und optimale Umsetzung der politischen Richtlinien in die Verwaltung und damit letztlich in die Öffentlichkeit garantiert. Die Effizienz der Verwaltungsarbeit im regierungstreuen Sinne für den einzelnen Bürger zu gewährleisten, ist die Funktion der Institution des politischen Beamten.

Das wird noch deutlicher, wenn man berücksichtigt, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[457] die verfassungsmäßige Ordnung im demokratischen Rechtsstaat (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) eine funktionsfähige und verantwortliche Regierung voraussetzt. Funktionsfähig und verantwortlich für ihre Arbeit kann eine Regierung jedoch nur sein, wenn garantiert ist, daß die politischen Ziele und Vorstellungen, die sie verfolgt, wirksam in die Verwaltung hineingetragen und von dieser präzise durchgeführt werden, damit sie den einzelnen Bürger erreichen.

---

456) Evers, Festschrift, S. 28, spricht hier von "Mittlerrolle". Vgl. hierzu auch v. Hippel, Gleicher Zugang, S. 105 ff.

457) BVerfGE 9,268 (281 f.).

Dabei ist besonders zu betonen, daß jede Regierung in der parlamentarischen Demokratie nur zur zeitlich beschränkten politischen Machtausübung berufen wird. Bei Wahrnehmung ihrer Aufgabe der obersten Leitung und Überwachung des Vollzuges der bestehenden Gesetze steht sie der beständigen Einrichtung der öffentlichen Verwaltung gegenüber. Um hierbei dem Erfordernis einer funktionsfähigen und verantwortlichen Regierung gerecht zu werden, ist es erforderlich, daß die Verwaltung permanent auf den Wechsel der politischen Konstellation und die politische Dynamik eingestellt ist, die zeitlich wandelbare und unterschiedlich starke Impulse in sie hineinträgt.[458] Den Führungsspitzen der Verwaltung obliegt daher im Spannungsfeld zwischen politischem und administrativem Bereich die Aufgabe der Transformation, um die gesamte Organisation der Verwaltung den Intentionen der politischen Spitze im Rahmen der bestehenden Gesetze verfügbar zu machen und die Verwaltung somit optimal arbeitsfähig zu erhalten. Gerade in der parlamentarischen Demokratie ist es wegen des häufigen politischen Wechsels für die wirksame Arbeit der einzelnen Regierungen wichtig, daß ihre Anordnungen ihren politischen Zielen entsprechend ausgeführt werden.

Diese Transformation zu gewährleisten, ist in der Bundesrepublik die Funktion der Institution des politischen Beamten.[459] Rechtlich geprägt von dem

---

458) Duppré, Öffentl. Dienst und politischer Bereich, S. 15.

459) Es ist Aufgabe der politischen Beamten, "die politischen Entscheidungen der ... -regierung zu verwirklichen und in ihrem Aufgabengebiet zu vertreten." So der Ministerpräsident von NRW in der 13. Sitzung des Landtages NRW vom 8.5.1967 (Niederschrift S. 370 D), zit. nach Meyer, Otto, Der Beamte an Rhein und Ruhr, 1969, Nr. 9, S. 36.

Erfordernis des persönlichen und politischen Vertrauens der politischen Führungsspitze zu diesen Personengruppen, ist die Einrichtung des politischen Beamten ein Kompromiß zwischen den politischen Strukturprinzipien der parlamentarischen Demokratie und dem Wesen des Berufsbeamtentums,[460] ein Kompromiß, der an der Nahtstelle und damit der natürlichen Reibungszone zwischen Politik und Verwaltung angesiedelt ist.

Es läßt sich daher feststellen, daß die politischen Beamten die Funktion erfüllen sollen, als Beamte, die durch ihren besonderen Pflichtenkreis mit der politischen Führung eng verbunden sind, zu gewährleisten, daß die Richtlinien der Politik der jeweiligen Regierung, ihre Intentionen und Anordnungen, sowie der Vollzug der vom Parlament - das ja die Regierung trägt - beschlossenen Gesetze präzise und regierungstreu von der Verwaltung durchgeführt werden. Dadurch sollen die Funktionsfähigkeit der jeweiligen Regierung und die Verantwortlichkeit für ihr Handeln optimal gewährleistet werden.

Diese Transformationsfunktion des politischen Beamten darf jedoch nicht so eng gesehen werden, daß es nur darum geht, die Verwaltung anzuweisen, ihre Aufgaben entsprechend den politischen Richtlinien der Regierung zu verwirklichen. Dadurch allein wird die wirksame Durchsetzung der Regierungspolitik nicht gewährleistet. Es kommt zum einen darüber hinaus noch darauf an, daß der Öffentlichkeitsbezug der Verwaltungsarbeit im regierungskonformen Sinne hergestellt wird. Dazu gehört die Informationsbeschaffung für die Regierung und die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Arbeit von Regierung und Verwaltung. Zum anderen gehört dazu aber auch als

---

460) Ule, Grundrechte, S. 577.

negative Transformationsfunktion ein Schutz des Staatslebens vor verfassungsfeindlichen Störungen durch den einzelnen.[461)]

Die Transformationsfunktion in der oben beschriebenen Form ist nur leitenden Beamtenstellen mit besonders starker Politikbezogenheit immanent. Jede Beamtenstelle dient letztlich der Durchsetzung der politischen Ansichten und Ziele der Regierung. Jedoch dienen nur wenige Beamtenstellen der Umsetzung politischer Zielvorstellungen in praktische Verwaltungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Es kann sich somit bei den Beamtenstellen mit der oben beschriebenen Transformationsfunktion nur um solche Ämter handeln, die im Grenzbereich zwischen politischer Führung und administrativem Gesetzesvollzug angesiedelt sind. An dieser Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung, wo die politischen Führungspersönlichkeiten direkt und in persönlichem Kontakt auf die

---

461) In diesem Zusammenhang vom Ansatzpunkt her unzutreffend Wiese, S. 165 f. Wiese geht davon aus, daß die amtlichen Funktionen der politischen Beamten derart verschieden seien, daß nicht von einer homogenen Gruppe gesprochen werden könne. Er zählt sodann die einzelnen Personengruppen auf, die z.Zt. zu den politischen Beamten zählen und beschreibt ihre Aufgaben. Er kommt zu dem Ergebnis, daß bei der Verschiedenartigkeit ihrer Funktionen der diese Gruppen von Beamten verbindende Gesichtspunkt nur ein sehr allgemeiner sein könne, der aus der Mittler-Stellung der politischen Beamten im Organisationsgefüge der Ämter zu gewinnen sei. Dieser Betrachtungsweise liegt ein rein formeller Begriff des politischen Beamten zugrunde; es wird kritiklos von der gesetzlichen Aufzählung der betroffenen Ämter ausgegangen und sodann versucht, einen gemeinsamen Nenner zu finden. Grenzen für die Zulässigkeit der Ausgestaltung einer Beamtenstelle als "politische" lassen sich von diesem Ausgangspunkt her nicht gewinnen.

ihnen nachgeordneten leitenden Beamten im Sinne ihrer Zielvorstellungen einwirken, besteht für die betroffenen Beamten die Funktion, die Umsetzung der erhaltenen politischen Informationen und Weisungen in die praktische Verwaltungsarbeit in Gang zu bringen und die Einhaltung der von der politischen Führung gewünschten Linie zu überwachen. Es handelt sich somit um Beamtenstellen, von besonderer politischer Wertig- und Wichtigkeit.[462] Diese Ämter enthalten ein besonderes politisches Risiko für die Regierung, weil sie durch die mit ihnen verbundene Transformationsfunktion in hervorragendem Maße dazu dienen, die Durchsetzung der politischen Ansichten und Ziele der Regierung zu gewährleisten.[463]

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß es Aufgabe der politischen Beamten ist, an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung die Verwirklichung der politischen Ansichten und Ziele der Regierung in Gang zu setzen und zu überwachen. Damit steht gleichzeitig fest, daß sie der Durchsetzung des Grundsatzes dienen, nach dem die verfassungsmäßige Ordnung im demokratischen Rechtsstaat (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) eine funktionsfähige und verantwortliche Regierung voraussetzt.

---

462) Mayer, S. 148, spricht hier von Funktionen der Beamten von "überwiegend politischer Bedeutung".

463) Die politischen Beamten sind also nicht im Sinne einer besonderen Gesinnungs- oder Loyalitätspflicht zur Übereinstimmung mit den grundsätzlichen Ansichten und Zielen der Regierung verpflichtet (Wortlaut des § 31 BRRG). Sie sind nur im Rahmen ihrer üblichen Beamtenpflichten gehalten, die mit dem Amt verbundene Transformationsfunktion zu erfüllen. Dazu bedarf es aber nicht einer übereinstimmenden politischen Gesinnung; vgl. hierzu im einzelnen oben S. 109 ff.

c) Die besondere Eignung für das besondere Amt

Persönlich erfordert diese Aufgabenstellung von dem einzelnen politischen Beamten neben einem besonders guten politischen Einfühlungsvermögen, besondere starke organisatorische und fachliche Fähigkeiten, da die gesamte Organisation des Amtes und der nachgeordneten Behörden den Intentionen der politischen Spitze verfügbar gemacht werden muß. Dabei handelt es sich nicht darum - worauf Duppré[464] zu Recht hingewiesen hat -, die Verwaltung zu politisieren und für parteipolitische Zwecke durchlässig zu machen, sondern darum, die personellen, sachlichen und technischen Mittel der Verwaltung richtig einzusetzen, um die Ziele der Politik der Regierung erreichbar zu machen.[465]

Die Institution des politischen Beamten ist angesiedelt im Berührungsbereich zwischen der politischen Gestaltungsfunktion der Regierung und der Funktion der Verwaltung, den reinen Gesetzesvollzug zu bewirken. Durch die damit zusammenhängende besondere Transformationsfunktion wird ein ständiger persönlicher Kontakt zur politischen Führung bedingt. Um eine reibungslose Umsetzung der politischen Zielvorstellungen in die Praxis zu gewährleisten, ist eine Harmonie zwischen den leitenden Beamten und den ihnen übergeordneten Politikern erforderlich. Das setzt ein persönliches und politisches Vertrauensverhältnis voraus.[466] Nur auf dieser Basis ist eine gedeihliche Zusammenarbeit zwischen den Betei-

---

464) Duppré, Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 28.

465) Vgl. die von Duppré, a.a.O., S. 28 f., aufgeführten Einzelbeispiele für die Aufgaben des politischen Beamten.

466) § 41 a BreBG drückt dies wörtlich aus: "... wo die Notwendigkeit eines besonderen Vertrauensverhältnisses zu den einzelnen Senatsmitgliedern besteht."

ligten möglich. Da die von den politischen Beamten zu bewältigenden Aufgaben einen starken politischen Bezug haben, ihre Tätigkeit somit in den politischen Bereich hineinragt, kommen hier bei Personalentscheidungen neben den beamtenrechtlichen Grundsätzen auch politische Grundsätze zum Tragen, die sonst nur bei der Postenverteilung an Politiker berücksichtigt werden.

Die Auswahl der politischen Beamten auch nach ihrer politischen und persönlichen Eignung könnte gegen das verfassungsrechtlich gebotene (Art. 33 Abs. 2 und 3, Art. 3 Abs. 3 GG) und beamtenrechtlich verankerte (§ 8 Abs. 1 S. 2 BBG, § 7 BRRG) Ausleseprinzip verstoßen. Art. 33 Abs. 2 und 3 GG bilden einen Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 GG.[467] Dieses Auswahlprinzip ist auch in allen Beamtengesetzen ausdrücklich normiert.[468] Danach sind Ernennungen ohne Rücksicht auf politische und religiöse Anschauungen, Heimat und Herkunft etc. vorzunehmen.

Neben den üblichen Eignungskriterien werden wegen des zu schaffenden besonderen Vertrauensverhältnisses bei der Einstellung politischer Beamter auch ihre persönliche und politische Eignung für das besondere Amt und damit auch ihre politischen Anschauungen und andere Besonderheiten zu berücksichtigen sein. Im Einzelfall wird sich ein Minister beispielsweise auch von konfessionellen oder landsmannschaftlichen Erwägungen leiten lassen.[469] Auf andere Weise wird

---

467) Für viele: Fischbach, BBG, S. 181.

468) § 10 Abs. 1 BerlLBG, § 9 BreBG, § 8 Abs. 1 HessBG, § 8 Abs. 1 NdsBG, § 7 Abs. 1 NRWLBG, § 10 Abs. 1 RhPfLBG, § 9 Abs. 1 SaarBG, § 10 Abs. 1 SchlHLBG.

469) Vgl. die vom Minister für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung vorgenommene Bevorzugung bayrischer Beamter bei der Besetzung der Staatssekretärsposten (Der Spiegel, 27. Jhrgg., Nr. 3, v. 15.1.1973, S. 25 u. Nr. 1 v. 1.1.73, S. 24 f.

sich das Erfordernis der politischen und persönlichen Übereinstimmung zwischen Regierung und politischem Beamten kaum herstellen, das besondere Vertrauensverhältnis sich kaum begründen lassen. Die Auswahl politischer Beamter richtet sich somit u.a. auch nach ihrer politischen Anschauung, im Einzelfalle sogar nach ihrer Herkunft, ihrem religiösen Bekenntnis und anderen Besonderheiten.

Mit dieser Feststellung ist jedoch noch nicht gesagt, daß die daraufhin getroffene Einstellungsentscheidung einen Verstoß gegen das Ausleseprinzip darstellt. Es muß vielmehr hinzukommen, daß bei dieser Entscheidung die politischen Anschauungen und anderen Besonderheiten der Bewerber keine Rolle hätten spielen dürfen. Erst wenn feststeht, daß bei der Einstellung für die Berücksichtigung politischer Gründe und anderer Besonderheiten kein Raum war, ist das Ausleseprinzip verletzt.[470]

Das sich aus Art. 33 Abs. 2 und 3, Art. 3 Abs. 1 und 3 GG ergebende Ausleseprinzip verlangt somit keine schematische Gleichstellung, sondern läßt Differenzierungen und Sonderregelungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Nur wenn die äußersten Grenzen des dem Gesetzgeber eingeräumten Ermessens überschritten sind, wenn für die getroffene Entscheidung jede sachliche Begründung fehlt, ist der Gleichheitssatz und damit das Ausleseprinzip verletzt.[471]

---

470) Seibert, DVBl. 1959,869.

471) BayVerfGH ZBR 1959,324 (im Anschluß an BVerfGE 6,84; Fischbach, BBG, S. 181, Fußnote 2; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Rdnr. 4 zu Art. 33; v. Mangoldt-Klein, S. 806.

Zwar wird zu Recht festgestellt, daß das Auswahlprinzip für Laufbahnbeamte nicht durch die Berücksichtigung politischer Anschauungen und anderer Besonderheiten modifiziert werden darf,[472] daß es Schutz vor Ämterpatronage ermöglichen soll.[473] Auch muß ganz entschieden betont werden, daß die allgemeinen Leistungskriterien des Art. 33 Abs. 2 GG auch für die Ernennung von politischen Beamten gelten. Jedoch gibt das Verbot von Differenzierungen für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Berücksichtigung politischer und persönlicher Auswahlkriterien bei der Einstellung eines politischen Beamten keinen Maßstab her. Wenn, wie hier, auch das aus unterschiedlicher politischer Überzeugung und anderen Besonderheiten resultierende Mißtrauen des Dienstherrn in gedeihliche Zusammenarbeit mit einem Beamten das konstituierende Element des zu regelnden Lebenssachverhaltes bildet, dann muß - abgesehen von der unbedingt erforderlichen fachlichen Qualifikation - die politische Überzeugung notwendig eine entscheidende Rolle spielen,[474] dann können konfessionelle und landsmannschaftliche Gesichtspunkte und persönliche Bande berücksichtigt werden.[475]

---

472) Fischbach, BBG, S. 182; v. Mangoldt-Klein, S. 806, 808; Ule, Beamtenrecht, S. 36; Seibert, DVBl. 1959,869 (870 f.); Ambrosius, Rdnr. 2 zu § 7; Meyer, Otto, Der Beamte an Rhein und Ruhr 1968, 3, S. 11.

473) Köttgen, DÖV 1953,321 (322 f.); Plog-Wiedow, Anm. 9 zu § 8; Ambrosius, Rdnr. 2 zu § 7; Maunz in MDH, Rdnr. 3 zu Art. 33; Meyer, Otto, Der Beamte an Rhein und Ruhr, 1968, 3, S. 11.

474) BVerfGE 7,155 (170 f.) unter Hinweis auf BVerfGE 6,389 (422 ff. bezogen auf die politische Überzeugung kommunaler Wahlbeamter); ähnlich auch Wacke, AöR 91,441 (444) und Bernet, Die Polizei 1970,350 (352).

475) Es handelt sich insoweit um legalisierte Ämterpatronage.

Wie bei einer Einbürgerung die Abstammung, bei einem Lehrer an einer Bekenntnisschule das Bekenntnis des Lehrers berücksichtigt werden darf, kann bei der Auswahl politischer Beamter auch auf besondere politische und persönliche Eignungskriterien abgestellt werden, da sie für die Ausübung des besonderen Amtes wesentlich sind.

Anderer Auffassung ist hier Breithaupt,[476] der bezüglich der Ministerialdirektoren allein auf die fachliche Eignung abstellt, jedoch auch einräumt, diese müßten "politischen Instinkt" haben. Das kommt jedoch letztlich einer politischen Eignung gleich. Breithaupt verkennt, daß für die politischen Beamten ebenfalls der Grundsatz der parteipolitischen Neutralität im Amt gilt und sie keine einseitige Parteiinteressenpolitik vertreten dürfen. Ihnen kommt nur die besondere Aufgabe zu, die politischen Intentionen der Regierung in die Verwaltung hineinzutragen. Dazu gehört das, was Breithaupt als politischen Instinkt bezeichnet, was in Wahrheit aber gerade jene besondere politische Eignung ausmacht.[477]

Auch Maunz wendet sich dagegen, daß die politische Einstellung zur Eignung des politischen Beamten gehört und sieht darin eine Überdehnung des Eignungsbegriffs.[478] Er hält es dogmatisch für richtiger, auf die Institution des politischen Beamten als einen "hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums" abzustellen und Art. 33 Abs. 5 GG insoweit als Ermächtigung an den Gesetzgeber aufzufassen, von den Grundsätzen des Abs. 2 abzuweichen.[479]

---

476) Breithaupt, DÖV 1964,331.

477) Ähnlich Anders, DÖV 1964,332 in seiner Erwiderung auf Breithaupt.

478) Maunz in MDH, Rdnr. 19 zu Art. 33; a.A. auch Scheerbarth, Beamtenrecht, § 11 I b 4.

479) Maunz in MDH, Rdnr. 19 zu Art. 33.

Zum einen hält Maunz diese Linie selber nicht konsequent durch. Denn an anderer Stelle vertritt er die Auffassung, daß es für spezielle Beamtengruppen, also auch politische Beamte, keine besonderen hergebrachten Grundsätze gibt.[480]

Zum anderen kann es nicht zutreffen, daß ein Abweichen von den Grundsätzen des Art. 33 Abs. 2 GG nur über den Umweg des Art. 33 Abs. 5 GG möglich ist. Eine Durchbrechung des Auswahlprinzips ist auch durch andere Verfassungsnormen zulässig.[481] Wie oben dargestellt, rechtfertigt sich hier die Berücksichtigung auch der politischen und persönlichen Eignung aus dem Grundsatz der Funktions- und Verantwortungsfähigkeit der Regierung (Art. 28 Abs. 1, S. 1 GG).[482]

Darüber hinaus ist zu beachten, daß hier nicht ein Auswahlkriterium des Art. 33 Abs. 2 GG durch ein anderes, dort nicht normiertes Kriterium, z.B. die fachliche Leistung durch die politische Zuverlässigkeit ersetzt werden soll. Denn auch für den politischen Beamten gelten unverrückbar die Auswahlkriterien des Art. 33 Abs. 2 GG. Auch er muß die für das Amt erforderliche fachliche Eignung, Befähigung und Leistungsfähigkeit haben. Jedoch gelten für ihn darüber hinaus - als ein Mehr - noch die besonderen politischen und persönlichen Eignungskriterien, bezogen auf die Ausübung eines besonderen Amtes. Erst hier setzt die Differenzierung ein. Hier ist es zulässig, ein Mehr an politischer Befähigung und persönlicher Eignung zu fordern, weil es auf der Basis des Grundsatzes der Funktions- und Verantwortungsfähigkeit der Regierung für die Ausübung des Amtes

---

480) Maunz in MDH, Rdnr. 53 zu Art. 33.

481) Vgl. oben S. 133.

482) Vgl. oben S. 134 ff.

eines politischen Beamten wesensimmanent ist, um das erforderliche Vertrauensverhältnis zu schaffen. Eine auf dieser Grundlage vorgenommene Differenzierung ist als sachgerecht zu bezeichnen und nach den von der Rechtsprechung und Lehre entwickelten Grundsätzen[483] mit dem Auswahlprinzip und dem Gleichheitssatz vereinbar, ohne daß hierfür der Umweg über Art. 33 Abs. 5 GG nötig wäre. Die Auffassung Maunz' ist daher abzulehnen.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß für die Eignung der Anwärter auf eine politische Beamtenstelle auch deren politische und besondere persönliche Eignung maßgeblich ist und daher neben den zwingenden allgemeinen Auswahlkriterien berücksichtigt werden kann, aber nicht muß. Eine so vorgenommene Auswahl der politischen Beamten ist mit Art. 33 Abs. 2 und 3, Art. 3 GG und den hierauf beruhenden beamtenrechtlichen Vorschriften vereinbar.[484]

d) Das Erfordernis der fortdauernden Eignung

Wie oben festgestellt, dienen die Funktionen der politischen Beamten der Durchsetzung des Grundsatzes

---

483) Vgl. oben S. 145 ff.

484) Im Ergebnis ebenso, wenn auch meist ohne Begründung und vielfach nur auf die besondere politische Eignung bezogen: v. Mangoldt-Klein, S. 808 f. m.w.Nachw.; Ule, Beamtenrecht, S. 36; ders., Grundrechte, S. 591; Hartleb, ZBR 1970, 179 (181); dies., Diss., S. 123; Anders, DÖV 1967,611 (612); Ambrosius, Rdnr. 2 zu § 7; bezogen auf kommunale Wahlbeamte: BVerfGE 7, 170 f. unter Hinweis auf BVerfGE 6,422 ff.; Fischbach, BBG, S. 182; Seibert, DVBl. 1959, 869 ff.; Wiese, S. 175 f.; Wacke, AöR 91,441 (486 ff.); ähnlich auch v. Hippel, Gleicher Zugang, S.104 ff.; vgl. auch DB, 6. WP, Drucks. VI/587.

einer funktionsfähigen und verantwortlichen Regierung (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG). Dazu bedürfen sie neben einer fachlichen auch einer besonderen persönlichen und politischen Eignung.

Es bleibt zu prüfen, ob sich von diesen Funktionen und dieser besonderen Eignung her die Möglichkeit der Versetzung der politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand rechtfertigen läßt.

Um die Funktionsfähigkeit der Regierung ständig auf einem Höchststand zu halten, müssen die politischen Beamten ihre besonderen Transformationsfunktionen permanent wahrnehmen. Das zwischen Regierung und politischen Beamten erforderliche Vertrauensverhältnis muß ständig gewährleistet sein. Die besondere Eignung für das besondere Amt muß im Interesse der zu erfüllenden staatstragenden Aufgaben permanent sein. Bei einem Enden des Vertrauens, bei einem Nachlassen der Eignung, muß die Regierung die Möglichkeit haben, nicht mehr geeignet erscheinende leitende Beamte, die die oben beschriebenen Funktionen wahrzunehmen haben, auszuwechseln. Auf diese Weise kann ein Fortdauern der höchstmöglichen Effizienz und Funktionsfähigkeit der Regierungstätigkeit erreicht werden.

Auch in der amtlichen Begründung zu § 36 BBG wird in diesem Zusammenhang von Beamten gesprochen, "bei denen die Möglichkeit sofortiger Abberufung aus politischen Gründen sichergestellt sein muß."[485] Um den Austausch von nicht mehr geeignet erscheinenden politischen Beamten reibungslos zu erreichen, ist die Versetzung dieser Beamten in den einstweiligen Ruhestand ein geeignetes Mittel. Dies stellt eine sinnvolle Möglichkeit dar, einen Interessenausgleich

---

485) Zit. nach Distel-Selge, Erl. 1 zu § 36.

zu finden zwischen einer möglichst weiten Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums und der auch im Rechtsstaat freiheitlich demokratischer Prägung gegebenen Notwendigkeit, in der Verwaltungspraxis eine einheitliche Regierungslinie zu wahren.[486)]

Das Interesse des Beamten an einer Beschäftigung auf Lebenszeit (bis zur Altersgrenze) hat hier hinter dem Interesse des Staates an einer funktionsfähigen und verantwortlichen Regierung zurückzutreten. Der Grundsatz der funktionsfähigen und verantwortlichen Regierung (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) führt daher unter den vorliegenden Voraussetzungen zu einer durch Interessenabwägung gerechtfertigten Einschränkung des Lebenszeitsprinzips (Art. 33 Abs. 5) und macht insoweit die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand zu einer zulässigen Ausnahmeregelung.

e) Die statusbedingten Grenzen der Ausnahmeregelung

Die bisherigen Erörterungen haben zur Konsequenz, daß alle Ämter mit einer besonderen politischen Transformationsfunktion als politisch wichtige Beamtenstellen mit der Rechtsfolge der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand ausgestattet werden können, um bei Wegfall der besonderen Eignung einen leichteren personellen Austausch ermöglichen zu können. Daher besteht nach dem bisherigen Ergebnis die theoretische Möglichkeit, daß auch solche Ämter niederer Besoldungsgruppen zu politischen Beamtenstellen erklärt werden, deren Inhaber möglicherweise die oben beschriebene Transformationsfunktion wahrzunehmen haben, etwa die persönlichen Referenten der Regierungsmitglieder, Beamte der Planungsstäbe, Pressereferenten etc.

---

486) So auch Anders, DÖV 1964,109 (112).

Fraglich ist, ob für diese Fälle die oben getroffene Interessenabwägung richtig ist oder ob hier nicht unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit[487] eine andere Grenzziehung vorgenommen werden muß. Nach einhelliger Auffassung wird jede staatliche Tätigkeit durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt.[488] Danach müssen das gewählte Mittel und der verfolgte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen.[489] Hieraus ableiten läßt sich dann das "Prinzip des geringstmöglichen Eingriffs"[490] bzw. das "Verbot des vermeidbaren Belastungsübermaßes."[491]

Projiziert man diese Grundsätze auf die Interessenabwägung über das zulässige Maß der Einschränkung des Lebenszeitsprinzips durch die Möglichkeit der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand, so werden die Grenzen der Einschränkbarkeit durch die Anwendbarkeit eines milderen Mittels bestimmt. Als ein solches kommt vorliegend die Versetzung in ein gleichwertiges, allerdings politisch weniger wertiges und wichtiges Amt der gleichen Besoldungsgruppe in Betracht. Gerade in den unteren Besoldungsgruppen (z.B. A 13 - A 16) dürfte - was im einzelnen noch zu erörtern sein wird[492] - eine solche Versetzung ohne unerträglichen Zeitverlust möglich sein. Darüber hinaus ist auch noch zu berück-

---

487) Vgl. hierzu BVerfGE 7,406; 11,239; 14,22; 15,234.

488) BVerfGE 10,103 u. 117; OVG Münster, AS 16,1; Drews-Wacke, § 15, 5 f.; VG Rhld.-Pf. DVBl. 1953,78; VGH Stuttgart, VerwRspr. 6,570; BVerwG DVBl. 1961,248.

489) Vgl. die Nachweise in Fußn. 487, 488.

490) Vgl. Fußn. 487.

491) Vgl. Fußn. 487, 488.

492) Vgl. unten S. 364 f.

sichtigen, daß eine unter Mißachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit allein auf die Funktionen abstellende Bestimmung des Umfangs der politischen Beamtenstellen auch die Fürsorgepflicht des Dienstherrn (wegen des verminderten Ruhegehaltes) sowie haushaltsrechtliche Grundsätze (wegen der Belastung des Haushalts durch eine große Anzahl von einstweiligen Ruhegehältern) zu verletzen geeignet ist. Schließlich bleibt noch zu berücksichtigen, daß aufgrund der Reformvorhaben der Bundesregierung betreffend das öffentliche Dienstrecht der Angestelltenstatus gerade in der Frage der Kündbarkeit mehr und mehr dem Beamtenstatus - und damit dem Lebenszeitsprinzip - angeglichen werden soll.[493] Es ist daher auch aus Gründen der Gleichbehandlung geboten, nur dort von der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand Gebrauch zu machen, wo diese Rechtsfolge ultima ratio ist und aufgrund des Stellenplans eine leichte Austauschbarkeit der Amtsinhaber nicht möglich ist.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß aufgrund des schutzwürdigen Interesses des Inhabers einer politischen Beamtenstelle an seinem Status als aktiver Lebenszeitsbeamter die von dem Grundsatz der Funktions- und Verantwortungsfähigkeit der Regierung getragene Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nur dort zu einer Durchbrechung des Lebenszeitsprinzips führen darf, wo die leichte Austauschbarkeit eines Amtsinhabers auf anderem Wege nicht möglich ist. Von der Regelung können daher nur

---

493) Auskunft der Reformkommission an den Verf. Der Bericht der Reformkommission war bei Abschluß der Arbeit noch nicht veröffentlicht.

Ämter betroffen sein, die in besonderem Maße dazu dienen, die Durchsetzung der politischen Ansichten und Ziele der Regierung zu gewährleisten und bei denen die Versetzung eines nicht mehr geeigneten Amtsinhabers in ein gleichwertiges Amt im Bereich desselben Dienstherrn und derselben oder einer gleichwertigen Laufbahn mit mindestens demselben Endgrundgehalt aufgrund des Stellenplans ohne Zeitverlust nicht möglich ist.

Nur in diesem eng begrenzten Rahmen ist die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand eine zulässige Ausnahme von dem hergebrachten Grundsatz der Anstellung auf Lebenszeit.

4. Die Definition des funktions- und statusbezogenen Begriffs

Die bisherigen Untersuchungen haben gezeigt, daß es zwingende rechtliche Voraussetzungen gibt, die die Anwendbarkeit der Rechtsfolge der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand bestimmen.

Die Grenzen des pflichtgemäßen Ermessens der Regierung für die Entscheidung über den Eintritt der Rechtsfolge werden bestimmt durch die oben beschriebene besondere Eignung für das besondere Amt: Nur bei Fortfall oder Beeinträchtigung dieser Eignung kann die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand ausgesprochen werden. Damit sind Willkür und nicht eignungsbedingte Imponderabilien als Anlässe für den Eintritt der Rechtsfolge ausgeschlossen.

Die Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens bei der Normierung der Anzahl der betroffenen Ämter werden bestimmt durch die mit den Ämtern verbundenen poli-

tischen Transformationsfunktionen (politische Wertig- und Wichtigkeit der Ämter) und durch die Möglichkeit der leichten Austauschbarkeit der Amtsinhaber auf anderem Wege: Nur dann kann ein Amt mit der Rechtsfolge der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand versehen werden, wenn feststeht, daß es sich um ein Amt handelt, das in besonderem Maße dazu dient, die Durchsetzung der politischen Ansichten und Ziele der Regierung zu gewährleisten und bei dem die Versetzung eines nicht mehr geeigneten Amtsinhabers in ein gleichwertiges Amt ohne Zeitverlust nicht möglich ist.

Damit stehen gleichzeitig die Tatbestandsmerkmale fest, die vorliegen müssen, um die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand möglich werden zu lassen. Die gesetzlichen Umschreibungen der Institution des politischen Beamten in den einzelnen Beamtengesetzen der BRD sind daher unzulänglich. An die Stelle des rein formellen Begriffes des BBG und der Landesbeamtengesetze bzw. des formell-materiellen Begriffes in § 31 BRRG sollte daher ein funktions- und statusbezogener Begriff des politischen Beamten folgenden Inhalts gesetzt werden:

> Beamte, die ein Amt bekleiden, das in besonderem Maße dazu dient, die Durchsetzung der politischen Ansichten und Ziele der Regierung zu gewährleisten, können bei Beeinträchtigung ihrer Eignung für das besondere Amt jederzeit[494]) in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden.
>
> Durch Gesetz können hierzu nur solche Ämter bestimmt werden, die einer Besoldungsgruppe angehören, in der die Versetzung in ein politisch weniger wertiges und wichtiges Amt im Bereich desselben Dienstherrn und derselben oder einer gleichwertigen Laufbahn mit mindestens demselben Endgrundgehalt aufgrund des Stellenplans ohne Zeitverlust nicht möglich ist.

---

494) Der Begriff "jederzeit" kann hier nur eine zeitlich-formale Funktion haben. Er dient allein der Betonung des Umstands, daß bei Vorliegen der materiellen Voraussetzungen die Rechtsfolge fristlos eintreten kann.

C. Die Ausgestaltung der Einrichtung des politischen Beamten

I. Die Ernennung

1. Die formellen Ernennungsvoraussetzungen

Ein Beamter erlangt den formellen Status eines politischen Beamten, wenn er mit einer politisch ausgestalteten Beamtenstelle betraut wird, d.h. wenn eine entsprechende Ernennung vorliegt.

a) Die bundesrechtliche Regelung

Die Ernennung von Bundesbeamten richtet sich nach dem BBG. Bei der Ernennung eines Beamten zum politischen Beamten ergeben sich - je nachdem, ob es sich um einen Regelanwärter oder um einen vorher nicht beamteten Außenseiter handelt - verschiedene Ernennungsvoraussetzungen.

aa) Die Ernennung von Regelanwärtern

Unter Regelanwärtern sind solche Beamte auf Lebenszeit zu verstehen, die die laufbahnmäßigen Voraussetzungen mitbringen, um durch Beförderung in ein nächsthöheres - politisch ausgestaltetes - Amt den Status eines politischen Beamten zu erlangen. Für die Beförderung solcher Beamten zu politischen Beamten gilt zunächst § 6 Abs. 1 Nr. 4 BBG, wonach es zur Verleihung eines anderen Amtes mit anderem Endgrundgehalt und anderer Amtsbezeichnung einer Ernennung bedarf. Sie geschieht - wie jede andere Beförderung - in schriftlicher Form als mitteilungs- und zustimmungsbedürftiger Verwaltungsakt.[495] Wirksam wird sie gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 3 BBG mit der Aushändigung

---

495) Wolff II, § 111 IV a; vgl. zu Einzelheiten für den Bund § 1 Abs. 1 u. § 2 Durchführungsbestimmung zur AO d. Bundespräsidenten über die Ernennung und Entlassung der Bundesbeamten und Richter im Bundesdienst v. 25.9.69 (GMBl. S. 434).

einer Ernennungsurkunde, in der die Amtsbezeichnung des neuen Amtes enthalten sein muß.

Die in § 8 Abs. 1 BBG ausgesprochene Pflicht, Bewerber für ein vakantes Amt durch Stellenausschreibung zu besetzen, gilt grundsätzlich nicht für Stellen, die im Wege der Beförderung besetzt werden. Hier gilt die spezielle Regelung des § 23 BBG, der ausdrücklich nur auf die in § 8 Abs. 1 Satz 2 BBG festgelegten Gleichheitsgrundsätze verweist, nicht aber auf Abs. 1 S. 1 BBG.[496] Außerdem spricht § 8 Abs. 1 S. 1 BBG von Bewerbern, die durch Stellenausschreibung zu ermitteln sind. "Bewerber" sind aber nach dem Sprachgebrauch des Gesetzes nur Personen, die erst noch in das Beamtenverhältnis berufen, also eingestellt werden sollen.[497]

Der Bundespersonalausschuß hat gemäß §§ 24, 98 BBG nur dann bei Beförderungen von Lebenszeitbeamten zu politischen Beamten ein Entscheidungsrecht, wenn der Anwärter auf das politische Amt Besoldungsgruppen, die bei regelmäßiger Gestaltung der Laufbahn zu durchlaufen sind, entgegen der Sollvorschrift des § 24 S. 1 BBG überspringen müßte. Dieses Verbot des Überspringens gilt jedoch nicht für Staatssekretäre, da es für sie keine regelmäßige Dienstlaufbahn gibt.[498]

Zuständig für die Ernennung von politischen Beamten ist gemäß §§ 10, 36 BBG der Bundespräsident. Zwar

---

496) Plog-Wiedow, Anm. 5 zu § 8; Fischbach, BBG, S. 182; Anders, DÖV 1964,109 (117); allerdings mit dem Hinweis, daß diese Auffassung nicht unbestritten ist.

497) Plog-Wiedow, Anm. 5 zu § 8; Fischbach, BBG, S. 182.

498) Plog-Wiedow, Anm. 6 zu § 24 BBG; Anders, DÖV 1964,109 (117); zu den speziellen Ernennungsvoraussetzungen für Staatssekretäre vgl. auch Fehlig, S. 104 ff.

kann der Bundespräsident die Ausübung dieser Befugnis auf andere Stellen übertragen, bezüglich der politischen Beamten hat er hiervon jedoch - wie die Anordnung des Bundespräsidenten über die Ernennung und Entlassung der Bundesbeamten und Richter im Bundesdienst vom 3. Juli 1969[499] zeigt - keinen Gebrauch gemacht. Die Ernennung erfolgt in der Regel auf Vorschlag des zuständigen Bundesministers und ist auch an seine Gegenzeichnung gebunden.[500] Bevor er dem Bundespräsidenten seinen Ernennungsvorschlag vorlegt, hat er ihn gemäß § 15 Abs. 2 a GeschO BReg der Kollegialberatung und Beschlußfassung des Bundeskabinetts zu unterbreiten, denn diese Vorschrift bezieht sich u.a. auch auf die Vorschläge zur Ernennung von Beamten, die jederzeit in den Wartestand (d.h. nunmehr einstweiligen Ruhestand) versetzt werden können.

bb) Die Ernennung von Außenseitern

Für die Ernennung von vorher nicht beamteten Außenseitern zu politischen Beamten ergeben sich strengere Zulässigkeitsvoraussetzungen. Rechtsgrund für die Ernennung ist hier § 6 Abs. 1 Nr. 1 BBG, wonach es zur Begründung des Beamtenverhältnisses einer Ernennung bedarf. Die Ernennung selbst erfolgt beim Außenseiter auch gemäß § 6 Abs. 2 BBG durch Aushändigung einer Ernennungsurkunde. Zuständig für die Ernennung ist ebenfalls der Bundespräsident. Abweichend von einer normalen Beförderungsurkunde muß die Ernennungsurkunde bei Außenseitern, da das Beamtenverhältnis ja erst begründet wird, die Worte

499) BGBl. I, S. 713 und BGBl. III, Nr. 2030-11.

500) Lehnt ein Bundesminister die Gegenzeichnung ab, so wird an seiner Stelle der Bundeskanzler sie vornehmen dürfen (Maunz in MDH, Rdnr. 3 zu Art. 60).

enthalten, "unter Berufung in das Beamtenverhältnis" sowie die Amtsbezeichnung mit dem die Art des Beamtenverhältnisses bestimmenden Zusatz "auf Probe", da vorher nicht beamtete Anwärter auf ein politisches Amt in der Regel zunächst gemäß §§ 22 Abs. 1 i.V.m. 9 Abs. 1 Nr. 3 b und §§ 22 Abs. 2, 7 Abs. 1 Nr. 3 b BBG eine Probezeit absolvieren müssen.

Hiervon kann der Bundespersonalausschuß gemäß § 22 Abs. 2, letzter Halbs. BBG jedoch dahingehend Ausnahmen zulassen, daß er die Probezeit verkürzen, allerdings nicht ganz erlassen kann.[501]

Auch auf die Einstellung - und damit die Ernennung selbst - der Außenseiter nimmt der Bundespersonalausschuß entscheidenden Einfluß, da er oder ein von ihm zu bestimmender unabhängiger Ausschuß gemäß § 21 S. 2 BBG die Befähigung dieser Bewerber festzustellen hat und gemäß §§ 9 Abs. 3, 39 Abs. 3 BLV von dem Erfordernis befreien muß, daß die Anstellung eines Beamten nur im Eingangsamt seiner Laufbahn zulässig ist.

Soll ein Amt nicht im Beförderungswege, sondern durch Außenseiter besetzt werden, so besteht zwar gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 BBG grundsätzlich die Pflicht, diese Bewerber durch Stellenausschreibung zu ermitteln. Das gilt jedoch nicht für die Ernennung von Außenseitern zu politischen Beamten. Hier entfällt aufgrund § 8 Abs. 2 S. 1 u. S. 2 BBG ergangener Beschlüsse des Bundespersonalausschusses die Pflicht zur Stellenausschreibung.[502]

---

501) Plog-Wiedow, Anm. 5 zu § 22; Anders, DÖV 1964, 109 (117).

502) Beschluß Nr. 88/54 v. 11.2.1954 (GMBl. S. 101), Beschluß Nr. 205/57 v. 2.4.1957 (GMBl. S. 123), Beschluß Nr. 350/61 v. 11.6.1961 und Beschluß Nr. 25/72 v. 24.1.1972 (die beiden letztgenannten sind unveröffentlicht - Auskunft des BMI v. 14.7.1972 - D I 3 - 216 111 II Schunke); vgl. hierzu auch v. Hippel, Gleicher Zugang, S. 23, 104.

b) Die landesrechtlichen Regelungen

Neben einer Darstellung der landesrechtlichen Regelungen soll hier gleichzeitig geprüft werden, ob die Länder, die die Institution des politischen Beamten eingeführt haben, den für die Ernennung maßgebenden rahmenrechtlichen Bestimmungen nachgekommen sind.

aa) Die Ernennung von Regelanwärtern

Für die Ernennung von Regelanwärtern, also Beamten auf Lebenszeit, die die laufbahnmäßigen Voraussetzungen für eine Beförderung vorweisen können, gelten zunächst § 5 Abs. 1 Nr. 4 BRRG und die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen.[503] Danach bedarf es zur Verleihung eines anderen Amtes mit anderem Endgrundgehalt und anderer Amtsbezeichnung einer Ernennung. Sie geschieht in schriftlicher Form als mitteilungs- und zustimmungsbedürftiger Verwaltungsakt[504] und wird gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 3 BRRG[505] mit der Aushändigung einer Ernennungsurkunde, in der die Amtsbezeichnung des neuen Amtes enthalten sein muß, wirksam.

---

503) Die Vorschrift kehrt in den Landesbeamtengesetzen wörtlich oder mit nur geringfügigen Abänderungen wieder: § 8 Abs. 1 Nr. 4 BerlLBG; § 7 Abs. 1 Nr. 4 BreBG; § 9 Abs. 1 Nr. 4 HessBG; § 7 Abs. 1 Nr. 4 NdsBG; § 8 Abs. 1 Nr. 4 RhPfLBG; § 10 Abs. 1 Nr. 4 SaarBG; § 7 Abs. 1 Nr. 4 SchlHBG; § 8 Abs. 1 Nr. 4 NRWLBG.

504) Wolff II, § 111 IV a.

505) Vgl. die wortgleichen landesrechtlichen Regelungen in § 8 Abs. 2 Nr. 3 BerlLBG; § 7 Abs. 2 Nr. 3 BreBG; § 9 Abs. 2 Nr. 3 HessBG; § 7 Abs. 2 Nr. 3 NdsBG; § 8 Abs. 2 Nr. 3 RhPfLBG; § 10 Abs. 2 Nr. 3 SaarBG; § 7 Abs. 2 Nr. 3 SchlHBG; § 8 Abs. 2 Nr. 3 NRWLBG.

Der in § 12 Abs. 2 Satz 2 BRRG normierte Grundsatz, daß Ämter, welche regelmäßig zu durchlaufen sind, nicht übersprungen werden dürfen, ist auch in den Landesbeamtengesetzen enthalten.[506] Gemäß § 12 Abs. 2 S. 3 BRRG kann hiervon eine unabhängige Stelle (§ 61 BRRG) - in der Regel der Landespersonalausschuß - Ausnahmen zulassen. Hier ergeben sich in den landesrechtlichen Regelungen z.T. erhebliche Abweichungen von der Bestimmung des Rahmenrechts. Lediglich in Bremen[507] und Niedersachsen[508] ist - abgesehen von den Ländern ohne politische Beamte - die rahmenrechtliche Bestimmung eingehalten worden.

Während die rahmenrechtliche Vorschrift vorsieht, daß die unabhängige Stelle die Ausnahme selbst zuläßt, entscheidet nach § 19 Abs. 3 HessBG über Ausnahmen der Direktor des Landespersonalamtes im Einvernehmen mit dem Fachminister und im Benehmen mit der Landespersonalkommission. Erhebt die Landespersonalkommission Bedenken, so entscheidet die Landesregierung. In Nordrhein-Westfalen entscheidet gemäß § 38 Abs. 2 NRWLBG bei einem Beförderungssprung von Anwärtern auf ein politisches Amt an Stelle des Landespersonalausschusses die Landesregierung. Gemäß § 9 Abs. 3 BerlLFbG[509] entscheidet in Berlin die für die Ordnung der Laufbahn zuständige Dienstbehörde

---

506) §§ 9 IV 1 Nrn. 1, 3 III; 117 Nr. 2 BerlLfbG; § 25 II 2 BreBG; § 19 Abs. 2 S. 3 HessBG; § 14 Abs. 1 S. 3 NdsBG; § 25 NRWLBG; § 12 S. 2 RhPfLBG; § 21 Abs. 2, S. 2 SaarBG; § 20 Abs. 3 Nr. 2 SchlHLBG.

507) Gemäß § 25 Abs. 4 BreBG entscheidet über Ausnahmen die Senatskommission für das Personalwesen als unabhängige Stelle.

508) § 14 Abs. 1 S. 4 NdsBG.

509) Laufbahngesetz - LfbG - v. 1.11.1966, GVBl. S. 1527.

im Einvernehmen mit dem Senator für Inneres unter Mitwirkung des Landespersonalausschusses. Auch in Rheinland-Pfalz,[510] im Saarland[511] und in Schleswig-Holstein[512] wird die Ausnahme nicht von der unabhängigen Stelle selbst erteilt, sondern bedarf nur deren Zustimmung.
Diese Regelungen laufen auf eine Ausschaltung bzw. Zurückdrängung des Einflusses des Landespersonalausschusses bei nicht laufbahngemäßen Beförderungen hinaus und verstoßen damit eindeutig gegen die Vorschriften des BRRG.[513]

Das BRRG hat eine Pflicht, Bewerber für ein vakantes Amt durch Stellenausschreibung zu ermitteln, nicht ausgesprochen. Dennoch kennen - mit Ausnahme des Landes Bremen - sämtliche Bundesländer das Erfordernis der Stellenausschreibung.[514] Dies gilt allerdings in den meisten Bundesländern, wie sich ausdrücklich bzw. aus den Wortfassungen ergibt ("Bewerber"), nicht für Stellen, die im Wege der Beförderung besetzt werden.[515]

Zuständig für die Ernennung von politischen Beamten in den Ländern ist entweder der Ministerpräsident

---

510) § 12 S. 3 RhPfLBG.

511) § 21 Abs. 3 SaarBG.

512) § 20 Abs. 3 SchlHLBG.

513) Wilhelm, ZBR 1966,357 (361); vgl. auch die Zweifel Ules, Beamtenrecht, S. 51.

514) § 10 BerlLBG; § 8 Abs. 2 S. 1 HessBG; § 8 Abs. 2 S. 1 NdsBG; § 7 Abs. 3 NRWLBG; § 10 Abs. 1 RhPfLBG; § 9 Abs. 2 SaarBG; § 10 Abs. 2 SchlHBG.

515) Anders in Baden-Württemberg und Berlin. In Berlin sind allerdings durch Beschluß Nr. 2749 v. 1.9.1970 (ABl. S. 976) politische Beamtenstellen als Beförderungsstellen von der allgemeinen Regelung ausgenommen.

(Rheinland-Pfalz, Schleswig-Hostein),[516] die Landesregierung (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland),[517] der Senat (Berlin, Bremen)[518] bzw. das Landesministerium (Niedersachsen).[519] Zwar kann auch in den Ländern die jeweils zuständige Ernennungsbehörde die Ausübung dieser Befugnis auf andere Stellen übertragen, bezüglich der Ernennung politischer Beamter ist dies jedoch bisher in keinem Bundesland geschehen.

bb) Die Ernennung von Außenseitern

Es kommen im Vergleich zu der Ernennung von Regelanwärtern folgende Abweichungen in Betracht:

Für die Außenseiter gilt § 5 Abs. 1 Nr. 1 BRRG, wonach es zur Begründung des Beamtenverhältnisses einer Ernennung bedarf. Diese Vorschrift kehrt in allen Landesbeamtengesetzen wörtlich wieder.[520] Abweichend von einer Beförderungsurkunde muß die Ernennungsurkunde bei Außenseitern gemäß § 5 Abs. 2 Nr.1 BRRG[521] entsprechend der bundesrechtlichen Regelung die Worte "unter Berufung in das Beamtenverhältnis" und

---

516) § 13 RhPfLBG; § 13 SchlHLBG.

517) § 12 Abs. 1 HessBG (auf Vorschlag des zuständigen Ministers); § 10 Abs. 1 NRWBG; § 14 Abs. 1 SaarBG.

518) § 12 Abs. 1 BerlLBG; § 11 Abs. 1 BreBG.

519) § 15 NdsBG.

520) § 8 Abs. 1 Nr. 1 BerlLBG; § 7 Abs. 1 Nr. 1 BreBG; § 9 Abs. 1 Nr. 1 HessBG; § 7 Abs. 1 Nr. 1 NdsBG; § 8 Abs. 1 Nr. 1 NRWLBG; § 8 Abs. 1 Nr. 1 RhPfLBG; § 10 Abs. 1 Nr. 1 SaarBG; § 7 Abs. 1 Nr. 1 SchlHBG.

521) Auch diese Vorschrift ist von den Ländern ohne wesentliche Abweichungen übernommen worden. Vgl. hierzu jeweils Abs. 2 Nr. 1 der in Fußn. 520 aufgeführten Paragraphen.

die Amtsbezeichnung mit dem die Art des Beamtenverhältnisses bestimmenden Zusatz "auf Probe" enthalten. Auch auf Landesebene müssen vorher nicht beamtete Anwärter auf ein politisches Amt in der Regel zunächst gemäß § 6 Abs. 1 BRRG und den gleichlautenden landesrechtlichen Regelungen[522] eine Probezeit absolvieren.

Die Anstellung des Beamten ist gemäß § 12 Abs. 1 BRRG[523] grundsätzlich nur im Eingangsamt zulässig. Hiervon können die unabhängigen Stellen der Länder (§ 61 BRRG) Ausnahmen zulassen. Entsprechend dieser Vorschrift sind in Berlin, Bremen und Niedersachsen hierfür die Landespersonalausschüsse zuständig.[524] Dagegen bedarf es im Saarland[525] und in Schleswig-Holstein[526] nur der Zustimmung der Landespersonalausschüsse. In Hessen entscheidet gemäß § 19 Abs. 3 HessBG der Direktor des Landespersonalamtes im Einvernehmen mit dem Fachminister und im Benehmen mit der Landespersonalkommission (bei Bedenken der letzteren entscheidet die Landesregierung). In Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz entscheidet

---

522) Vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 1 BerlLBG; § 24 Abs. 2 BreBG; § 10 Abs. 1 Nr. 2b HessBG; § 11 Abs. 1 Nr. 3 NdsBG; § 9 Abs. 1 Nr. 3b NRWLBG; § 11 Abs. 1 Nr. 3b RhPfBG; § 12 Nr. 3 SaarBG; § 11 Abs. 1 Nr. 3b SchlHLBG.

523) Vgl. die landesrechtlichen Regelungen in §§ 8 Abs. 2, 117 Abs. 1 Nr. 2 BerlLfbG, § 25 Abs. 1 BreBG; § 19 Abs. 1 HessBG; § 13 NdsBG; § 25 Halbs. 1 NRWLBG; § 10 Abs. 2 S. 1 RhPfBG; § 21 Abs. 1 SaarBG; § 20 Abs. 2 S. 1 SchlHBG.

524) Vgl. §§ 8 Abs. 2, 117 Abs. 1 Nr. 2 BerlLfbG; § 25 Abs. 4 BreBG (Senatskommission als unabhängige Stelle); § 13 S. 2 NdsBG.

525) § 21 Abs. 3 SaarBG.

526) § 20 Abs. 3 SchlHLBG.

allein die Landesregierung.[527] Die auch hier zu beobachtende Zurückdrängung der Landespersonalausschüsse in den meisten der hier betroffenen Bundesländer entspricht nicht der rahmenrechtlichen Vorschrift, sondern überschreitet sie. Diese Regelungen sind daher gemäß Art. 31 GG rechtswidrig.[528]

Gemäß § 16 Abs. 1 BRRG soll die Befähigung anderer Bewerber (Außenseiter) für die Laufbahn, in der sie verwendet werden sollen, ebenfalls durch eine unabhängige Stelle (§ 61 BRRG) festgestellt werden. Bei dieser Regelung haben sich - neben den drei Bundesländern ohne die Institution des politischen Beamten - Berlin, Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und das Saarland an die rahmenrechtliche Regelung gehalten.[529] Auch hier verzichtet jedoch Hessen[530] weitgehend auf die Mitwirkung des Landespersonalausschusses, auch hier entscheiden in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz[531] über die Befähigung von Außenseitern - allerdings nur, soweit es um ihre Ernennung zu politischen Beamten geht - allein die Landesregierungen. Diese drei Regelungen sind ebenfalls wegen Verstoßes gegen das Rahmenrecht bundesrechtswidrig.[532]

---

527) § 38 Abs. 2 NRWLBG; § 30 Abs. 1 S. 3 RhPfLBG.

528) Ule, Beamtenrecht, S. 11; Meyer, Otto, Der Beamte an Rhein und Ruhr, 1969, Nr. 9, S. 36 für NRW.

529) §§ 9 Abs. 1 Nr. 3b; 90 BerlLBG; § 6 Abs. 3 BerlLfbG; § 23 Abs. 2 BreBG; § 10 Abs. 2 NdsBG; § 29 Abs. 2 S. 2 SaarBG; § 29 Abs. 2 S. 2 SchlHBG.

530) § 26 HessBG.

531) § 38 Abs. 2 NRWLBG; § 29 Abs. 2 RhPfBG; ungenau Ule, Beamtenrecht, S. 57.

532) Ebenso - allerdings nur für Hessen - Ule, Beamtenrecht, S. 57.

Schließlich kann gemäß§ 16 Abs. 2 u. Abs. 3 S. 2 BRRG die unabhängige Stelle auch die mindestens dreijährige Probezeit für Außenseiter als politische (bzw. nichtpolitische) Beamte abkürzen. Keine dem § 16 Abs. 3 S. 2 BRRG entsprechende Bestimmungen enthalten das BerlLfbG, das SaarBG, und das SchlHLBG, so daß in diesen Ländern auch bei den politischen Beamten, die als Außenseiter eingestellt worden sind, keine Abkürzung der Probezeit möglich ist. Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz haben eine dem Rahmenrecht entsprechende Regelung getroffen.[533)]

Schließlich enthalten das HessBG und das NdsBG bezüglich der Abkürzung der Probezeit bei politischen Beamten, die als Außenseiter eingestellt worden sind, zusätzlich ganz spezielle Regelungen, bei denen eine Beteiligung der Landespersonalausschüsse gänzlich ausgeschlossen ist. Gemäß § 27 Abs. 4 HessBG kann die Landesregierung die Probezeit für Staatssekretäre, Staatsräte, Ministerialdirektoren und Regierungspräsidenten (alles politische Beamte) abkürzen. In Niedersachsen kann das Landesministerium die Probezeit gemäß § 29 Abs. 1 NdsBG für sämtliche politische Beamte in besonderen Ausnahmefällen bis auf drei Monate kürzen. Beide Bestimmungen widersprechen eindeutig dem Rahmenrecht und sind daher rechtswidrig.[534)]

Zu prüfen bleibt noch, ob trotz Fehlens einer rahmenrechtlichen Regelung auf Landesebene eine Pflicht zur Stellenausschreibung normiert ist, wenn ein politisches Amt nicht im Beförderungswege, sondern durch Außenseiter besetzt werden soll.

---

533) § 24 III 2 BreBG; § 38 Abs. 2 NRWLBG; § 30 Abs. 1 S. 3 RhPfBG.

534) Ule, Beamtenrecht, S. 59.

Wie bereits erwähnt, kennen - mit Ausnahme des Landes Bremen - sämtliche Bundesländer grundsätzlich das Erfordernis der Stellenausschreibung für Außenseiter.[535] In Rheinland-Pfalz[536] und Schleswig-Holstein[537] sind die politischen Beamtenstellen von vornherein von der Pflicht zur Stellenausschreibung ausgenommen. In Nordrhein-Westfalen werden gemäß § 7 Abs. 3 NRWLBG die Bewerber, soweit dies durch Gesetz oder Rechtsverordnung vorgeschrieben ist, durch Stellenausschreibung ermittelt. Für politische Beamte ist bisher - soweit ersichtlich - keine entsprechende Regelung getroffen worden. In Hessen kann die oberste Dienstbehörde bzw. Aufsichtsbehörde gemäß § 8 Abs. 2 HessBG allgemeine Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht zulassen, wenn die Ausschreibung nur reine Formalität wäre. Daher besteht auch in Hessen keine Ausschreibungspflicht für mit politischen Beamten zu besetzende Stellen.[538] In Niedersachsen sind gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 NdsBG die Bewerber in geeigneten Fällen durch Stellenausschreibungen zu ermitteln. In der Amtlichen Begründung zu § 8 Abs. 2 NdsBG sind Ämter, welche mit politischen Beamten besetzt werden, als zur Stellenausschreibung ungeeignet dargestellt. Der Landespersonalausschuß in Berlin hat die politischen Beamten von der in § 10 Abs. 1 BerlLBG enthaltenen Pflicht zur Stellenausschreibung bei Einstellungen generell ausgenommen.[539] Im Saarland

---

535) Vgl. Fußnote 514.

536) § 10 S. 2 RhPfLBG; vgl. auch v. Hippel, Gleicher Zugang, S. 30, 104.

537) § 10 Abs. 2 Nr. 2 SchlHBG; vgl. auch v. Hippel, Gleicher Zugang, S. 105.

538) Crisolli-Schwarz, Anm. 8 zu § 8.

539) Bekanntmachung der Neuf.d.Beschlusses Nr. 2330 v. 2.2.72 (ABl. 1972, S. 173); vgl. auch v. Hippel, Gleicher Zugang, S. 28.

ist die Pflicht zur Stellenausschreibung für einzustellende Beamte in § 9 Abs. 2 S. 1 SaarBG geregelt. Mit Zustimmung des Landespersonalausschusses kann für die Landesverwaltung die oberste Dienstbehörde, im übrigen die allgemeine Aufsichtsbehörde allgemeine Ausnahmen zulassen. Die Beamten des Landesamtes für Verfassungsschutz sind aufgrund dieser Bestimmung von der Ausschreibungspflicht befreit;[540] der Leiter der Behörde ist gemäß § 56 Nr. 5 SaarBG politischer Beamter. Wegen weiterer Beamtengruppen, die zu den politischen Beamten gehören, hat der Landespersonalausschuß bisher keine Ausnahmebestimmungen erlassen.[541]

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß mit Ausnahme des Saarlandes sämtliche Bundesländer auf eine Ausschreibungspflicht für politische Ämter, die durch Außenseiter besetzt werden sollen, verzichtet haben. Darin liegt kein Verstoß gegen Rahmenrecht, da dort eine entsprechende Regelung fehlt.

cc) Ergebnis

Zusammenfassend läßt sich folgendes feststellen: Die landesrechtlichen Regelungen für die Ernennung

---

540) Beschluß Nr. 33/67 (ABl. 1967,339).

541) Es ist jedoch beabsichtigt, eine solche Regelung für den Chef der Staatskanzlei, die ständigen Vertreter der Minister, den Direktor des Landtages und den Bevollmächtigten des Saarlandes beim Bund zu treffen. Die weiteren in § 56 SBG aufgeführten Ämter (Generalstaatsanwalt, Pressechef der Landesregierung und Landräte) sollen auch in Zukunft der Pflicht zur Stellenausschreibung unterliegen - Auskunft der Geschäftsstelle des Landespersonalausschusses beim saarl. Minister des Innern v. 13.2.1973 - LPersA -9005-01 -6/73 -; 9004-01
vgl. hierzu auch v. Hippel, Gleicher Zugang, S. 31.

von politischen Beamten entsprechen teilweise nicht den rahmenrechtlichen Vorschriften und sind insoweit als bundesgesetzwidrige Normen (Art. 31 GG) ungültig.[542] Insbesondere sind hiervon jene landesrechtlichen Bestimmungen betroffen, nach denen der Landespersonalausschuß oder eine entsprechende unabhängige Stelle von der Erteilung der Ausnahmegenehmigung bei nicht laufbahngemäßen Beförderungen, bei der Einstellung von beamteten Außenseitern in eine politische Beamtenstelle, bei der Festsetzung der Befähigung solcher Bewerber sowie bei der Abkürzung ihrer Probezeit ausgeschaltet oder weitgehend zurückgedrängt worden ist. Hierbei handelt es sich um rahmenrechtlich normierte zwingende Mindestbefugnisse der Landespersonalausschüsse.[543] Ihre Nichtbeachtung stellt eine Überschreitung des Rahmenrechts dar und ist daher rechtswidrig.

---

542) Ihre Ungültigkeit kann im Wege der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG oder im Wege der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 S. 2 durch das BVerfG festgestellt werden. Auch eine Verfassungsbeschwerde eines Landesbeamten wäre unter der Voraussetzung zulässig, daß eine Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG gerügt wird (BVerfGE 10, 354 (360); Ule, Beamtenrecht, S. 11). Wilhelm, ZBR 1966,357 (361) sieht in der Zurückdrängung bzw. Ausschaltung der Personalausschüsse zudem noch einen Verstoß gegen das demokratische Prinzip, das Rechtsstaatsprinzip und den Leistungsgrundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG. Letzterem kann insofern zugestimmt werden, als auch Verf. in der Ausschaltung der Personalausschüsse eine Gefahr für die Ausweitung der mit Art. 33 Abs. 2 GG nicht zu vereinbarenden Versorgungspatronage sieht; vgl. hierzu näheres unten S. 204 ff.

543) Ule, Öffentlicher Dienst, S. 642.

2. Materiell-rechtliche Fragen bei der Ernennung

a) Kollisionsprobleme zwischen den an der Ernennung beteiligten Organen auf Bundesebene

aa) Ablehnung von Ernennungsvorschlägen durch den Bundespräsidenten

Fraglich ist, ob der Bundespräsident einen vom zuständigen Bundesminister gemachten Ernennungsvorschlag ablehnen darf.

Nach der heute wohl fast ausschließlich vertretenen Auffassung kann der Bundespräsident die Ernennung von Bundesbeamten nicht nach freiem Belieben vornehmen, er ist vielmehr an die beamtenrechtlichen Vorschriften gebunden.[544] Ohne den Ernennungsvorschlag des zuständigen Fachministers kann er nicht ernennen. Auch bedarf die Ernennungsurkunde - wie die gesetzlichen Regelungen zeigen - der Gegenzeichnung des letzteren. Andererseits ist der Bundespräsident nicht an die Ernennungsvorschläge gebunden, die ihm unterbreitet werden. Das Recht zur Ernennung erschöpft sich somit nicht in der formellen Vollziehung.[545] Der Bundespräsident besitzt vielmehr ein selbständiges sachliches und formelles Prüfungsrecht und kann Vorschläge ablehnen.[546] Im einzelnen

544) Fischbach, BBG, S. 193.

545) Maunz in MDH, Anm. 2 zu Art. 60; Plog-Wiedow, Anm. 4 zu § 10; Fischbach, BBG, S. 193 und dort Fußn. 3; Menzel in BK, Erl. II 7 zu Art. 60; vgl. zu den Aufgaben des Bundespräsidenten auch Eschenburg, Die Zeit, v. 7.3.1969 (Nr. 10), S. 3.

546) Belau, DÖV 1951,339 ff.; Fischbach, BBG, S. 193; von Mangoldt-Klein, S. 1178 f.; Maunz in MDH, Rdnr. 2 zu Art. 60; Menzel in BK, Erl. II 7 zu Art. 60; Plog-Wiedow, Rdnr. 4 zu § 10; Poetzsch, JÖR XIII, S. 135; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Rdnr. 4 zu Art. 60; Fehlig, S. 107 ff.

bedeutet das sachliche Prüfungsrecht des Bundespräsidenten die Befugnis, Ernennungsvorschläge materiell daraufhin nachzuprüfen, ob den Bundesgesetzen entsprochen worden ist und ob bei einem Besetzungsvorschlag unsachliche Motive und nicht allein die fachliche und menschliche Eignung des Bewerbers eine Rolle spielen.[547] Das selbständige sachliche und formelle Prüfungsrecht des Bundespräsidenten gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und ist daher auch verfassungsmäßig durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützt.[548]

Überwiegend wird die Auffassung vertreten, daß dem Bundespräsidenten über eine Rechtmäßigkeitskontrolle hinaus noch ein freier Ermessensspielraum zusteht.[549] Das mag für die Ernennung von nicht politischen Beamten möglicherweise Geltung haben. Fraglich ist jedoch, ob die Ermessensausübung des Bundespräsidenten bei der Ausübung seines Prüfungsrechtes im Hinblick auf die Ernennung von politischen Beamten nicht eingeschränkt ist. Hierbei ist von der Erwägung auszugehen, daß das Prüfungsrecht des Präsidenten einerseits eine rechtliche Kontrollfunktion hat, durch die nicht den Bundesgesetzen entsprechende Ernennungsvorschläge abgelehnt werden sollen. Andererseits ist zu berücksichtigen, daß nach dem im Grundgesetz vor-

---

547) Fischbach, BBG, S. 193; v. Mangoldt-Klein, S. 1179; vgl. in diesem Zusammenhang auch den Streit um die Ernennung des Schiller-Schwagers Machens zum Präsidenten des Geologischen Bundesamtes in Hannover.

548) So allgemeine Ansicht; vgl. Maunz in MDH, Rdnr. 2 zu Art. 60; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Rdnr. 4 zu Art. 60; Menzel in BK, Erl. II 7 zu Art. 60.

549) Menzel in BK, Erl. II 7 zu Art. 60; ders., DÖV 1965,581 (585 f.); v. Mangoldt-Klein, S. 1178 f.; Münch, Bundesregierung, S. 59, 162; Maunz in MDH, Rdnr. 2 zu Art. 60; nicht eindeutig Fischbach, BBG, S. 193.

gezeichneten Verhältnis zwischen Bundespräsident und Bundesregierung die politische Verantwortung der Bundesregierung zufällt, der Bundespräsident somit auch an die Richtlinien der Regierungspolitik gebunden ist,[550] die sich gerade bei den politischen Beamten auch auf deren Ernennung und Entlassung beziehen, weil ja gerade durch die Institution des politischen Beamten gewährleistet sein soll, daß die Intentionen der Regierungspolitik wirksam in die Verwaltung hineingetragen werden.

Der Bundespräsident ist also bei der Ausübung seines Ermessens im Hinblick auf sein Prüfungsrecht bei der Ernennung politischer Beamter, ähnlich wie bei der Ernennung von Bundesministern, an die Beachtung der Grundsätze der jeweiligen Regierungspolitik gebunden.[551] Die Ernennung von politischen Beamten ist Bestandteil der Regierungspolitik, weil durch deren Ernennung ja gerade die Ziele der Regierung wirksamer durchgesetzt werden sollen. Für die Regierungspolitik trägt aber allein die Regierung die Verantwortung gegenüber dem Parlament, während der Bundespräsident bei seinen Entscheidungen nicht unter der Drohung der parlamentarischen Mißbilligung steht.[552] Hinzu kommt, daß jeder Ernennungsvorschlag bezüglich eines politischen Beamten gemäß § 15 Abs. 2a GeschO-BReg zunächst dem Bundeskabinett zur Beratung und Beschlußfassung vorgelegt werden muß. Hier wird auch

---

550) Maunz in MDH, Anm. 2 zu Art. 60; Menzel in BK, Erl. II A 7 zu Art. 60; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Rdnr. 4 zu Art. 60.

551) Vgl. hierzu übereinstimmend Menzel in BK, Erl. II 1 zu Art. 64; ders., DÖV 1965,581 (594 ff.); dort auch für die Ernennung von Ministern Rechtskontrolle bejahend, darüber hinausgehenden Ermessensspielraum ablehnend (S. 596); Rein, JZ 1969,573 (576 ff.) m.w.Nachw.; Maurer, DÖV 1966,665 (670 ff.); a.A. v. Mangoldt-Klein, S. 1244 f. m.w.Nachw.

552) Menzel in BK, Erl. II 7 zu Art. 60.

äußerlich sichtbar, daß die Ernennung politischer Beamter selbst ein Teil der Regierungspolitik ist. Man wird daher dann, wenn keine rechtlichen Bedenken gegen die Ernennung eines politischen Beamten vorliegen, eine Bindung des Ermessens des Bundespräsidenten an den Vorschlag des zuständigen Fachministers annehmen müssen.[553] Jede andere Regelung würde gegen die zwischen Bundespräsident und Bundesregierung bestehende Kompetenzabgrenzung verstoßen.

Als Ergebnis läßt sich somit festhalten, daß sich das materielle und formelle Prüfungsrecht des Bundespräsidenten bei der Ernennung politischer Beamter nur auf die Überprüfung von Rechtsverstößen bezieht und daß dem Bundespräsidenten kein weiterer freier Ermessensspielraum zusteht.[554] Der Bundespräsident ist also absolut an rechtmäßige Ernennungsvorschläge der Bundesregierung bzw. Bundesminister gebunden und muß die Ernennung von politischen Beamten unter diesen Voraussetzungen vornehmen.[555]

bb) Ablehnung des Ministervorschlags durch den Bundespersonalausschuß

Zwischen dem die Ernennung von politischen Beamten

---

553) A.A. Menzel in BK, Erl. II 7 zu Art. 60, der keine generelle Lösung anstrebt, sondern auf den Einzelfall abstellen will unter grundsätzlicher Aufrechterhaltung eines Ermessensspielraumes des Bundespräsidenten auch dann, wenn keine rechtlichen Bedenken vorliegen.

554) Ähnlich hier Fehlig, S. 109 ff., der jedoch keine Ermessensbindung annimmt, sondern davon ausgeht, die Berücksichtigung der Richtlinien der Politik sei die inhaltliche Grenze des Ermessens des Bundespräsidenten.

555) In der politischen Praxis der BRD ist es bisher noch nicht vorgekommen, daß der Bundespräsident aufgrund seines materiellen Prüfungsrechts von der Regierung gewünschte Ernennungen von politischen Beamten verweigert hat (Auskunft des Bundespräsidialamtes v. 5.7.72 - Az.AI/1-4656/72).

vorschlagenden zuständigen Bundesminister und dem Bundespersonalausschuß können sich Kollisionsmöglichkeiten ergeben, wenn Regelanwärter bei der Ernennung zu politischen Beamten Besoldungsgruppen überspringen und der Bundespersonalausschuß dem nicht gemäß §§ 24, 98 BBG zustimmt oder wenn bei Ernennung von Außenseitern der Bundespersonalausschuß diesen Bewerbern die Befähigung abspricht bzw. sie gemäß §§ 9 Abs. 3, 39 Abs. 3 BLV nicht von dem Erfordernis befreit, nur im Eingangsamt der Laufbahn Anstellung zu finden. Bei der Frage der Abkürzung der Probezeit werden sich dagegen kaum Kollisionen ergeben können, da die Arbeitsfähigkeit von Regierung und politischen Beamten dadurch nicht entscheidend beeinträchtigt wird. Abgesehen hiervon ergibt sich somit in den eben aufgezeichneten Fällen das Problem des Vorrangs entweder des Ministervorschlags oder der Entscheidung des Bundespersonalausschusses.

Die Personalausschüsse in Bund und Ländern sind vom Gesetzgeber mit Vorbedacht zu dem Zweck eingerichtet worden, bei Personalentscheidungen und -auslese eine möglichst uneingeschränkte Objektivität walten zu lassen, Ämterpatronage weitgehend einzuschränken und eine rechts- und sachwidrige Personalpolitik zu verhindern.[556] Die Personalausschüsse sind daher als unabhängige, nicht an Weisungen gebundene, selbständige Organe konstituiert worden,[557] die ihre Kontrollfunktion in eigener Verantwortung neben der Mitwirkung in Form eines Beratungsrechts vor allem durch Entscheidungsrechte wahrnehmen. Gemäß § 96 Abs. 2 BBG gehören zu den sieben ordentlichen Mitgliedern des Bundespersonalausschusses der Präsi-

---

556) Plog-Wiedow-Beck, Vorbem. 2 vor § 95; Scheerbarth, Beamtenrecht, S. 114; Wilhelm, ZBR 1966, 357 (361); v. Münch, Bes. VWR, S. 79.

557) Vgl. §§ 95 ff. BBG, § 61 BRRG sowie die in Fußn. 556 aufgeführten Fundstellen.

dent des Bundesrechnungshofes als Vorsitzenden und der Leiter der Personalrechtsabteilung des Bundesministeriums des Innern, beide als ständige Mitglieder. Nichtständige ordentliche Mitglieder sind der Leiter der Personalabteilung einer anderen obersten Bundesbehörde und vier andere Bundesbeamte.

Soweit dem Bundespersonalausschuß Entscheidungsrechte übertragen sind, binden seine Beschlüsse die Behörde in der Weise, daß sie grundsätzlich eine entsprechende Maßnahme treffen bzw. unterlassen muß.[558] Generell muß daher die Entscheidungsbefugnis des Bundespersonalausschusses dem Ministervorschlag vorgehen, um wirklich zu gewährleisten, daß die Personalpolitik möglichst objektiv gehalten wird, daß Ämterpatronage, rechts- und sachwidrige, mit Art. 33 Abs. 2, 3 u. 5 GG nicht vereinbare Personalentscheidungen verhindert werden.

Fraglich ist, ob dies auch uneingeschränkt bezüglich der Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich politischer Beamter gilt oder ob hier dem Ministervorschlag der Vorrang gebietet.

Wie oben bereits ausgeführt, ist die Besetzung politischer Beamtenstellen mit Beamten, die das unbedingte Vertrauen der Regierung genießen, ein Teil der Regierungspolitik. Die Motivationen des zuständigen Ministers für den Einstellungs- bzw. Beförderungsvorschlag werden daher neben der Berücksichtigung fachlicher Gesichtspunkte naturgemäß auch stark politisch subjektiv ausfallen.

Es stellt sich daher die Frage, ob die Prüfung der fachlichen Qualifikation oder die Entscheidung des Überspringens von Besoldungsgruppen durch einen un-

---

558) v. Münch, Bes. VWR, S. 79.

abhängigen Ausschuß überhaupt praktikabel und wünschenswert ist, wenn die Regierung die Wahl ihrer Spitzenbeamten durch die Verantwortung für die Regierungspolitik doch letztlich dem Parlament gegenüber rechtfertigen muß. Darüber hinaus ist auch zu bedenken, daß jede Regierung auch in der Demokratie naturgemäß bestrebt sein wird, lange zu regieren, daß dies aber nur möglich ist, wenn ihre Politik nach Ablauf einer Legislaturperiode durch Wahlen bestätigt wird. Von diesem Gesichtspunkt her liegt es schon im natürlichen Interesse einer jeden Regierung, die politischen Beamtenstellen mit zwar politisch und persönlich konform gehenden, aber dabei auch qualifizierten Leuten zu besetzen. Der Zwang zum politischen Überleben drängt somit naturgemäß Ämterpatronage und unsachgemäße Personalentscheidungen hinsichtlich der an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung angesiedelten politischen Beamten bereits weitgehend zurück.

Indessen wird hierdurch die Gefahr, politische Beamtenstellen mit fachlich nicht qualifizierten persönlichen Günstlingen bzw. politischen Favoriten zu besetzen, nicht ganz ausgeschaltet. Zu bedenken bleibt, daß die subjektive Einschätzung des Bewerbers (z.B. bedingt durch persönliche Freundschaft, familiäre Bindung, politische Wertschätzung) den Blick des vorschlagenden Ministers für die fachliche Qualifikation des Bewerbers bzw. für die Erforderlichkeit des Überspringens von Besoldungsgruppen stark trüben kann. Auch kann der Minister bei der Auswahl seiner politischen Beamten durch den Druck einer Regierungspartei bzw. eines Parteiflügels unsachgemäß beeinflußt werden. Es ist rechtlich zwar bedenklich, aber durchaus üblich, daß bei Koali-

tionsverhandlungen bestimmte Posten von politischen Beamten bestimmten Parteien zugesichert werden.[559] Dadurch besteht konkret die Gefahr, daß die Partei in erster Linie ihren Kandidaten unter Gesichtspunkten der Parteitreue und Parteikarriere benennt und dabei fachliche Gesichtspunkte aus den Augen verliert.[560]

An den aufgeführten Beispielen wird deutlich, daß die Entscheidungsbefugnis des Bundespersonalausschusses hinsichtlich der politischen Beamten durchaus ihre Berechtigung hat. Dabei ist zu beachten, daß der Personalausschuß ausschließlich über die fachliche Befähigung des Anwärters entscheidet und daß die Sachgemäßheit der politischen und persönlichen Motivation des vorschlagenden Ministers bezüglich der Ernennung nicht berücksichtigt wird. Die Prüfungs- und Entscheidungsbefugnis des Bundespersonalausschusses ist daher letztlich Ausfluß des beamtenrechtlichen Leistungsgrundsatzes, der auch bei der Einstellung von politischen Beamten zu wahren ist.[561] Zwar wird nicht verkannt, daß es nicht ganz leicht ist, die Befähigung zur Übernahme von Spitzenämtern der Beamtenlaufbahn, die in der Regel sonst erst nach vielen Dienstjahren und Gewinnung einer außerordentlich reichen Verwaltungserfahrung erreicht werden, bei Bewerbern ohne die notwendigen Vorkenntnisse und Verwaltungserfahrung festzustellen. Diese Schwierigkeit besteht aber für den zum Anwärter subjektiv positiv eingestellten oder von Proporzgesichtspunkten beeinflußten Minister in noch viel größerem Maße als für den relativ neutra-

---

559) Vgl. dazu die Beispiele unten S. 185.

560) So auch Wilhelm, ZBR 1966,357 (361). Vgl. auch Eschenburg, Staatsautorität, S. 12 ff.

561) Vgl. dazu oben S. 145 ff.

len Personalausschuß.[562]

Geht man von diesen Erwägungen aus, so ist die Entscheidungsbefugnis des Bundespersonalausschusses grundsätzlich auch hinsichtlich der Ernennung von politischen Beamten in den oben dargestellten Fällen zu bejahen und bei Kollisionen zwischen Ministervorschlag und vom Bundespersonalausschuß getroffener ablehnender Entscheidung, der Entscheidung des Bundespersonalausschusses der Vorrang gegenüber dem Ministervorschlag einzuräumen.[563]

b) Die Verfassungsmäßigkeit des Wegfalls der Ausschreibungspflicht bei der Einstellung von Außenseitern

Bei den Bewerbern (Außenseitern) für ein politisches Amt ist sowohl im Bund als auch in den Ländern (mit Ausnahme des Saarlandes) die Pflicht zur Ausschreibung der vakanten Stellen weggefallen. Da eine entsprechende rahmenrechtliche Norm fehlt, widersprechen die landesrechtlichen Regelungen zwar nicht dem BRRG. Es könnte jedoch ebenso wie bei der bun-

562) Allerdings sind die Zweifel Grabendorffs (DÖV 1953,722 (723)) an der Neutralität des Personalausschusses nicht unbeachtlich, wenn er darauf hinweist, daß zu den Mitgliedern auch politische Beamte gehören. Hier ergibt sich das Problem, inwieweit das Verhalten der politischen Beamten in ihrer Funktion als Mitglieder des Personalausschusses Grund für ihre Versetzung in den einstweiligen Ruhestand sein kann. Vgl. hierzu unten S. 259.

563) Zur Problematik des Prüfungsrechts des Bundespräsidenten ergibt sich hier als Beispiel, daß der Bundespräsident die Ernennung eines politischen Beamten verweigern kann, wenn der Bundespersonalausschuß die fachliche Qualifikation des Bewerbers verneint hat, da ein Übergehen der Entscheidung des Bundespersonalausschusses gegen den Grundsatz des Leistungsprinzips verstoßen und die Ernennung rechtswidrig machen würde.

desrechtlichen Regelung ein Verstoß gegen das in Art. 33 Abs. 2 GG normierte Erfordernis des gleichen Zugangs zu den öffentlichen Ämtern liegen.

Vorliegend kann dahingestellt bleiben, ob aus dem Gedanken des Art. 33 Abs. 2 GG heraus grundsätzlich eine Ausschreibungspflicht für alle staatlichen Ämter besteht[564] oder nicht besteht.[565] Jedenfalls räumen auch die Befürworter der Ausschreibungspflicht ein, daß es Ämter gibt, die ihrer Art nach von der Verpflichtung zur Ausschreibung nicht berührt werden.[566] Dazu gehört die Nichtausschreibung aus Sicherheitsgründen im Verfassungsschutz, im Nachrichtendienst, in den Bundes- bzw. Landeskriminalämtern. Zutreffend wird darauf hingewiesen, daß es sich hierbei um Stellen mit Sicherheitsrisiko handelt. Eine offene Ausschreibung bringt hier die Gefahr mit sich, daß Mitglieder gegnerischer Geheimdienste aufmerksam gemacht bzw. eingeschleust werden.[567]

Soweit sich ein Wegfall der Ausschreibungspflicht für politische Beamtenstellen nicht bereits hieraus hinreichend begründen läßt, muß auf die besondere Funktion der politischen Beamten abgestellt werden. Zwischen Regierung und politischen Beamten muß in

---

564) So v. Hippel, DVBl. 1972,12 ff.; dies., Gleicher Zugang, S. 48 ff., 102 ff. m.weit.Nachw.

565) So die h.M.: stellv. Maunz in MDH, Art, 33, Anm. 3 bei Rdnr. 16 mit den dort angegebenen weit. Literaturhinweisen. S.a. Ipsen, Grundrechte, S. 193.

566) v. Hippel, DVBl. 1972,12 (16); dies., Gleicher Zugang, S. 102 ff.

567) v. Hippel, DVBl. 1972,12 (16); dies., Gleicher Zugang, S. 112 f.

besonders hohem Maße ein persönliches und politisches Vertrauensverhältnis herrschen, um ein reibungsloses Funktionieren der Umsetzung politischer Entscheidungen in die Verwaltung zu gewährleisten. Politische und persönliche Vertrauenspersonen lassen sich nur in den seltensten Fällen - und das auch nur mehr oder weniger rein zufällig - durch Stellenausschreibung finden. Solche für die politischen Ämter unentbehrlichen Konsensmomente wachsen meist erst durch mehrjährigen persönlichen und politischen Kontakt oder werden durch Empfehlungen zuverlässiger Gewährsmänner hergestellt.[568] Dies zu leisten, ist jedoch die Stellenausschreibung ungeeignet. Wo das subjektive Element der politischen und menschlichen Übereinstimmung Voraussetzung der Übertragung eines Amtes ist, scheidet - abgesehen von der fachlichen Qualifikation - eine begründ- und nachprüfbare Vergleichung der Bewerber und damit eine Ausschreibung aus.[569]

Der Wegfall der Ausschreibung für eine politische Beamtenstelle verstößt daher auch nicht gegen das in Art. 33 Abs. 2 GG normierte Erfordernis des gleichen Zugangs zu den öffentlichen Ämtern.

c) Die Frage nach der Zugehörigkeit zu einer politischen Partei bei der Ernennung

Die Frage nach der Zugehörigkeit zu einer politischen Partei ist bei Bewerbern, die erst Beamte werden

---

568) Zu solchen Empfehlungen kann man im weiteren Sinne auch die Koalitionsvereinbarungen rechnen, vgl. unten S. 185 ff.

569) So auch v. Hippel, DVBl. 1972,12 (16); dies., Gleicher Zugang, S. 104 ff. (107), 108 f. Vgl. zur Frage der besonderen persönlichen und politischen Eignung der politischen Beamten für das besondere Amt auch oben S. 145 ff.

wollen und bei Beamten, die sich um eine Beförderungsstelle bewerben, grundsätzlich unzulässig, da mit Art. 33 Abs. 2 GG nicht zu vereinbaren.[570]

Es ist fraglich, ob dieser für das Berufsbeamtentum im allgemeinen aufgestellte Grundsatz auch für die Ernennung von politischen Beamten Gültigkeit beanspruchen kann. Wenn schon bei den politischen Beamten hinsichtlich ihrer persönlichen und politischen Qualifikation besondere Anforderungen gestellt werden,[571] muß dem zuständigen Minister konsequenterweise im Zeitpunkt der Ernennung seiner politischen Beamten bereits die Möglichkeit zugestanden werden, nach der politischen Einstellung und der Parteizugehörigkeit des Anwärters zu fragen. Die politische Übereinstimmung zwischen Regierung und politischen Beamten stellt ein Grunderfordernis für die Ausübung des politischen Amtes dar. Die Möglichkeit, diese Übereinstimmung zu prüfen, ist für die Regierung zur wirkungsvollen Durchsetzung ihrer Politik unerläßlich. Es würde vernünftiger Personalpolitik widersprechen und den politischen Intentionen der Regierung schaden, jemanden mit einem Amt zu betrauen, von dem man nicht weiß, ob er es nicht sehr bald wieder verlassen muß.[572]

---

570) Ule, Grundrechte, S. 591; Hartleb, Diss., S. 63 f., 115 ff.; dies., ZBR 1970,179 (181); v. Mangoldt-Klein, Anm. IV 2c zu Art. 33; Arndt, JZ 1956,80 f.; ders., DDB 1956,3; ZBR 1956,142 f.; Evers, Festschrift, S. 42 f.; Grabendorff, ZBR 1955,48 f.; ders., ZBR 1956, 139 ff.; Windscheid, ZBR 1955,47 f.; Ipsen, Grundrechte, S. 194 f.; v. Münch, ZBR 1960, 247; Hamel, Grundrechte, S. 58 f.; Köttgen, DÖV 1953,326. A.A. BDHZBR 1954,343 f., JZ 1956, 94 f.; Perwo, ZBR 1956,110 ff.

571) Vgl. oben S. 145 ff.

572) Hartleb, ZBR 1970,179 (181).

Ein Indiz für die Übereinstimmung eines politischen Beamten mit der Regierungspolitik ist u.a. seine Parteizugehörigkeit, obwohl eine Verpflichtung zur Parteizugehörigkeit für politische Beamte grundsätzlich nicht besteht und zur wirksamen Ausübung eines solchen Amtes nicht erforderlich ist.[573] Da aber die Eignung der politischen Beamten für das besondere Amt im Einklang mit Art. 33 Abs. 2 GG auch das Erfordernis der persönlichen und politischen Übereinstimmung mitumfaßt, muß bei der Ernennung von politischen Beamten auch deren Parteizugehörigkeit berücksichtigt werden können.

Zwar wird in der Praxis bei den meisten Kandidaten für das Amt eines politischen Beamten von vornherein die Mitgliedschaft in einer politischen Partei bekannt sein und sich daher eine Befragung erübrigen. Das hier angeschnittene Problem ist also hauptsächlich theoretischer Natur. Für die immerhin denkbaren Fälle, daß bei einem fachlich hochqualifizierten und seit langem überaus loyalen Beamten, dessen Betrauung mit einem politischen Amt von der Regierung in Erwägung gezogen wird, die politische Einstellung bzw. Parteizugehörigkeit nicht bekannt ist, kann jedoch grundsätzlich festgestellt werden, daß die Dienstbehörde ein Recht hat, Anwärter auf eine politische Beamtenstelle nach ihrer Zugehörigkeit zu einer politischen Partei zu befragen.[574]

Die Frage nach der Zugehörigkeit zu einer politischen Partei ist daher bei der Ernennung bzw. Beförderung von politischen Beamten rechtmäßig, insbesondere mit Art. 33 Abs. 2 GG vereinbar.

---

573) Vgl. dazu im einzelnen oben S. 109 ff.

574) Ebenso Juncker-Barth, Anm. 4 zu § 56; Hartleb, ZBR 1970,179 (181); dies., Diss., S. 124 ff.; Ule, Grundrechte, S. 591; zweifelnd Arndt, JZ 1956,80 f.

d) Die Rechtmäßigkeit des Koalitionsproporzes bei der Besetzung der politischen Beamtenstellen

aa) Bei Regierungsneubildungen ist es in der Bundesrepublik sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene bereits mehrmals vorgekommen, daß die Posten politischer Beamter insbesondere der Staatssekretäre nach koalitionspolitischen Gesichtspunkten besetzt worden sind, um bei der Besetzung der politischen Posten nicht befriedigte Proporzwünsche einzelner Parteien auf diese Weise noch erfüllen zu können.[575] Als gravierendes Beispiel aus neuerer Zeit sei die Berufung des bisherigen FDP-Abgeordneten Emde als beamteter Staatssekretär im Finanzministerium nach der Regierungsbildung von 1969 unter dem SPD-Finanzminister Möller genannt. Wie Möller damals vor dem Bundestag wörtlich betont hat, ist Emde "auf Grund einer Koalitionsvereinbarung" berufen worden.[576]

Hier tritt mit aller Deutlichkeit die Problematik zutage, die der Koalitionsproporz in Form von Koalitionsvereinbarungen über die Besetzung von politischen Beamtenstellen in sich birgt; wenn ein Minister vor dem Bundestag öffentlich zugibt, die Besetzung eines Staatssekretärspostens mit einer bestimmten Person sei aufgrund einer Koalitionsvereinbarung geschehen, so bekundet er dadurch in-

---

575) Vgl. die bei Anders, DÖV 1964,109 aufgeführten Beispiele anläßlich der Koalitionsbildung zwischen CDU/CSU und FDP nach den Bundestagswahlen 1961 sowie der Koalitionsbildung zwischen SPD und FDP nach den Landtagswahlen 1963 in Niedersachsen. Vgl. auch die Beispiele bei Eschenburg, Staatsautorität, S. 12 ff.

576) BT-Sten.-Bericht, VI. WP, 7. Sitzung vom 30.10.1969, S. 136 B.

direkt, daß er das in seiner Kompetenz liegende Vorschlagsrecht für die Ernennung von politischen Beamten für sein Ministerium an die Parteien, d.h. Bundestagsfraktionen abgetreten hat. Dadurch wiederum wird deutlich, daß die in § 31 BRRG geforderte persönliche und politische Harmonie zwischen Minister und politischen Beamten u.U. weitgehend Parteiinteressen geopfert wird, was die Arbeitsfähigkeit sowohl der politischen Spitze als auch der gesamten Verwaltung fühlbar behindern kann.[577]

Die Auswechslung und der Vorschlag zur Ernennung von politischen Beamten ist Aufgabe der Minister, die gemäß § 15 Abs. 2 a GeschOBReg dies im Einvernehmen mit dem Kanzler und dem Kabinett regeln können, nicht Angelegenheit der Fraktion.[578] Staatssekretäre und andere politische Beamte sind nicht gehobene Interessenvertreter irgendwelcher Parteien, sondern sollen als fachkundige Spitzenbeamte die Verwaltung im Sinne der Regierungs-, nicht der Parteipolitik der einen oder anderen Regierungspartei leiten.[579] Durch Koalitionsvereinbarungen über politische Beamtenposten wird aber gerade jenem Proporzdenken Vorschub geleistet, das getragen ist von dem Gedanken, möglichst vielfältig die eigenen Interessen in den verschiedenen Ministerien und im Kabinett wirksam zu vertreten und

---

577) Es wird hier nicht verkannt, daß der Minister die Vereinbarung selbst gewollt, sie mit ausgehandelt haben kann. Selbst unter diesem Aspekt begibt sich der Minister jedoch seiner alleinigen Auswahlbefugnis und muß Kompromisse akzeptieren.

578) Eschenburg, Zur politischen Praxis, Bd. II, S. 20.

579) Kleindinst, Der Deutsche Beamte heute, Diskussion, S. 31.

durchzusetzen. Dieses Bestreben nach politischer Verwirklichung der eigenen Interessen mag das legitime Recht jeder politischen Partei sein. Zu bedenken ist aber, daß die Funktion der Staatssekretäre und anderen politischen Ministerialbeamten bei einer Koalitionsregierung nicht dahingehend pervertiert werden darf, daß sich aus den Reihen der politischen Beamten der unerwünschte Typ des Contre-Ministers, des Kontrolleurs des Ministers entwickelt.[580] Es bietet sich an, zu vertreten, bei einer Koalitionsregierung entspräche es am ehesten dem Parteienbündnis, wenn einem Minister aufgrund von Koalitionsvereinbarungen politische Beamte, die nicht der Partei des Ministers angehören, zugeordnet werden. Auf diese Weise könnte das Parteienbündnis in der Regierung in jedem einzelnen Ministerium eine Verzahnung und Durchdringung erfahren. Was aber - worauf bereits Eschenburg[581] zutreffend hingewiesen hat - theoretisch für ein solches Koalitionsministerium spricht, ist in der Praxis ein Argument gegen die Koalitionsregierung: Die koalitionspolitische Durchdringung der einzelnen Ministerien geht auf Kosten ihrer Funktionsfähigkeit. Eine Behörde wie ein Ministerium, in der ständig Entscheidungen getroffen werden müssen, kann in letzter Instanz nur von einem einzelnen geleitet werden. Wenn es aber die Aufgabe verschiedener von der anderen Partei gestellter politischer Beamter (in der Regel beamteter Staatssekretäre) sein sollte, die Entscheidungen des Ministers zu

---

580) Eschenburg, Zur politischen Praxis, Bd. II, S. 20; ders., ebenda, S. 29; ders., Ämterpatronage, S. 72; vgl. auch den Hinweis bei Münch, Bundesregierung, S. 201.

581) Eschenburg, Zur politischen Praxis, Bd. II, S. 29.

korrigieren, sie zu verhindern oder zu bremsen, so wird der politische Beamte nicht mehr zum Transformator von Regierungsentscheidungen in die Verwaltung, sondern zum rivalisierenden, die Funktionsfähigkeit des Ministeriums hemmenden Kontrolleur. Die nachgeordneten Beamten bekämen keine klaren und eindeutigen Weisungen mehr, wodurch die Arbeit der Verwaltung besonders stark beeinträchtigt werden würde.[582)]

Mag dieses Denkmodell auch überspitzt erscheinen, so erhellt es doch zumindest, wo neben der politischen Gefährlichkeit Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit solcher Koalitionsvereinbarungen liegen. Bei den oben geschilderten Koalitionsvereinbarungen wird von den beteiligten Parteien nämlich übersehen, daß die politischen Beamten von ihrer Funktion her zwar dem Bereich des Politischen sachlich verhaftet sind, ihre Rechtsstellung sich jedoch allein aus dem Bereich des unpolitischen öffentlichen Dienstes herleitet. Sie sind also von ihrem Status her echte Beamte. Ihre rechtliche Beurteilung richtet sich also grundsätzlich nach den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG und den darauf basierenden Beamtengesetzen.

Daraus folgt zunächst, daß Koalitionsvereinbarungen über die Besetzung politischer Beamtenstellen, die eine Brems- und Kontrollfunktion hinsichtlich der Entscheidungen des Ministers bezwecken, der beamtenrechtlichen Gehorsamspflicht widersprechen, die gerade bei den politischen Beamten besonders stark betont werden muß.

---

582) Eschenburg, Zur politischen Praxis, Bd. II, S. 29.

Hinzu kommt, daß die Koalitionsvereinbarungen im Einzelfall einen Verstoß gegen Art. 33 Abs. 2 GG beinhalten können (allerdings nicht müssen). Zwar muß die Interpretation des Art. 33 Abs. 2 GG für die Beurteilung der Eignung der politischen Beamten dahingehend modifiziert werden, daß auch ihre politische Eignung für das angestrebte Amt mitberücksichtigt werden muß. Die politische Eignung wird jedoch auch beim politischen Beamten nicht zum ausschließlichen Auswahlkriterium, durch das die anderen Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG u.U. ausgeschaltet werden würden. Vielmehr bleiben auch die anderen Kriterien, nämlich fachliche Eignung und Bewährung (Leistungsprinzip), daneben in vollem Umfange erhalten. Das Erfordernis der politischen Eignung stellt daher letztlich nur ein darüber hinausgehendes zusätzliches Kriterium dar.

Bei Koalitionsabsprachen muß zwar nicht ein Verstoß gegen diesen Leistungsgrundsatz vorliegen. Die Gefahr eines solchen Verstoßes ist hierbei jedoch besonders naheliegend. Bei Personalabsprachen unter Parteipolitikern spielen naturgemäß parteipolitische Proporzgründe eine dominierende Rolle. Sie lassen es im Endeffekt möglicherweise wichtiger erscheinen, einem favorisierten Parteifreund eine politische Beamtenstelle zu verschaffen als ein persönliches und politisches Vertrauensverhältnis zwischen dem Minister und seiner beamteten Führungsspitze herzustellen. Dadurch werden die Voraussetzungen der politischen Vertrauensbasis und der fachlichen Qualifikation, wie langjährige Verwaltungserfahrung und fundierte Fachkenntnisse, zurückgedrängt, obwohl gerade diese Merkmale für eine wirksame Erfüllung der Führungsaufgaben notwendig

sind.[583]

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß gegen Koalitionsvereinbarungen bezüglich der Ernennung von politischen Beamten nach Proporzgesichtspunkten neben Vorbehalten gegen die politische Zweckmäßigkeit und Bedenken wegen einer möglichen Einschränkung der tatsächlichen Funktionsfähigkeit von Regierung und Verwaltung vor allem rechtliche Bedenken deswegen bestehen, daß durch solche Koalitionsvereinbarungen die ständige Gefahr eines Verstoßes gegen die beamtenrechtlichen Grundsätze der Gehorsamtspflicht und des sich aus Art. 33 Abs. 2 GG ergebenden Leistungsprinzips bewirkt wird.

bb) Neben diesen Gesichtspunkten der Rechtswidrigkeit aus beamtenrechtlichen Erwägungen heraus, könnte durch solche Koalitionsvereinbarungen die Ministerverantwortlichkeit des einzelnen Ressortministers für Personalentscheidungen in seinem Ministerium verfassungswidrig eingeschränkt sein.

Dabei stellt sich zunächst die Frage, wie diese Koalitionsvereinbarungen verfassungsrechtlich zu beurteilen sind.
Koalitionsvereinbarungen werden zwischen den Parteien geschlossen, nicht zwischen den Fraktionen,[584] deshalb können auch nur die Parteien daran gebunden sein. Die Zulässigkeit von Koalitionsvereinbarungen ergibt sich aus Art. 21 GG, wonach die Parteien an

---

583) Ähnliche Bedenken haben geäußert: Anders, DÖV 1964,109 (109, 117); Duppré, Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 14 (23 f.); Fromme, ZParl. 1970,53 (64 f.); Wilhelm, ZBR 1966,357 (361).

584) Henke, BK, Art. 21, Rdnr. 21; Maunz in MDH, Rdnr. 21 zu Art. 65.

der politischen Willensbildung mitzuwirken haben.[585]

Die rechtliche Qualifikation der Koalitionsvereinbarungen ist stark umstritten.
Nach der einen Auffassung[586] haben Koalitionsvereinbarungen keinen Vertragscharakter, da bei den Parteien kein rechtlicher Bindungswille bestehe, sondern ein politischer Vorbehalt gemacht werde. Dennoch seien sie aufgrund ihrer "faktisch-politischen Effizienz" ein Gegenstand von verfassungsrechtlicher Relevanz, jedoch von eigener Art. Dagegen sieht die herrschende Meinung die Koalitionsvereinbarungen als Verträge an.[587] Dieser Ansicht ist zuzustimmen, da der politische Vorbehalt - die Geltung der Vereinbarung ist auf die Dauer der politischen Harmonie beschränkt[588] - den Bindungswillen nicht ausschließen.[589] Die politische Harmonie kann praktisch als Geschäftsgrundlage angesehen werden.[590] Der Vertragsart nach handelt es sich bei den Koalitionsvereinbarungen um verfassungsrechtliche Verträge.[591]

---

585) Maunz in MDH, Rdnr. 16 zu Art. 65; Sasse, JZ 1961,719,723; Henke, BK, Art. 21, Rdnr. 21.

586) Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 63 f.

587) Sasse, JZ 1961,719,722 (726); Friauf, AöR 88, 265 (268, 308); Henke, BK, Erl. 21 zu Art. 21; Maunz in MDH, Rdnr. 18 zu Art. 65.

588) Maunz in MDH, Rdnr. 17 zu Art. 65.

589) Henke, BK, Erl. 21 zu Art. 21.

590) Maunz in MDH, Rdnr. 17 zu Art. 65.

951) Sasse, JZ 1961,719,722,726; Friauf, AöR 88, 265,268,308; Maunz in MDH, Rdnr. 18 zu Art. 65. A.A. BGHZ 29,187, wonach es sich um verwaltungsrechtliche Verträge handelt; abzulehnen, da Koalitionsvereinbarungen zwar gelegentlich Gegenstände der Verwaltung regeln, aber nicht von Verwaltungsbehörden geschlossen werden. Ebenfalls die Auffassung des BGH ablehnend: Wertenbruch, DÖV 1959,506 f.; Pohle, MDR 1959,824 ff.; Ule, JZ 1959,501 ff.; Maunz in MDH, Rdnr. 18 zu Art. 21; Unzutreffend auch Auffassung von Henke (BK Erl. 21 zu Art. 21), der zivilrechtliche Verträge annimmt.

Sind sonach Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtliche Verträge zulässig, so erhebt sich nunmehr die Frage, inwieweit die Vereinbarungen über die Besetzung von politischen Ämtern für den jeweiligen Fachminister verbindlich sind, da die Koalitionsvereinbarungen ja nur Wirksamkeit zwischen den abschließenden Parteien haben.

Grundsätzlich muß dabei davon ausgegangen werden, daß die in den Koalitionsvereinbarungen getroffenen Abredennur dann Wirksamkeit haben, wenn sie nicht gegen die Verfassung verstoßen. Ein Verfassungsverstoß könnte aber in der Einschränkung der Verantwortlichkeit des Ministers bei wichtigen Personalentscheidungen in seinem Ressort gesehen werden.

Gemäß Art. 65 GG leiten die Bundesminister innerhalb der Richtlinien des Bundeskanzlers ihren Geschäftsbereich (Ressort) selbständig und unter eigener Verantwortung. Sie sind insofern also an keine Weisungen gebunden.[592] Hieraus folgt, daß eine direkte oder indirekte Bindung des Ministers an Verträge, die seine Entscheidungsfreiheit und Ministerverantwortlichkeit einschränken, nicht zulässig sein können. Eine sinngemäße Auslegung ergibt jedoch, daß die Partei, deren Mitglied der von der Vereinbarung betroffene Minister ist, der anderen Partei keine absolute Bindung ihres Ministerkandidaten verspricht, sondern nur zusagt, auf den Ministerkandidaten einwirken zu wollen, damit dieser bei der Besetzung der in Frage kommenden politischen Beamtenstelle den Favoriten der anderen Partei berücksichtigt. Eine solche Vereinbarung ist

592) Schunck-de Clerck, Staatsrecht, S. 326.

als zulässig anzusehen,[593] obwohl dabei nicht verkannt wird, daß hier u.U. eine rechtliche Konstruktion dazu benutzt wird, die möglicherweise sich anders darstellenden Tatsachen verfassungsrechtlich zu rechtfertigen.[594]

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß die Einschränkung der im Rahmen der Richtlinienkompetenz bestehenden Selbständig- und Verantwortlichkeit der Minister durch Koalitionsvereinbarungen hinsichtlich der proporzmäßigen Besetzung von politischen Beamtenstellen rechtlich nicht möglich und damit unwirksam ist. Derartige Vereinbarungen müssen aber dahin ausgelegt werden, daß die eine Partei der anderen zusagt, auf ihren Ministerkandidaten bei Personalentscheidungen im Sinne der anderen Partei einwirken zu wollen. Diese Art der Einwirkung ist zulässig, so daß trotz bestehender Bedenken ein Verstoß gegen Art. 65 GG verneint werden muß.

e) Die Zulässigkeit der Versetzung eines nichtpolitischen Beamten in eine politische Beamtenstelle der gleichen Besoldungsgruppe

Die Zulässigkeit der Versetzung eines nichtpolitischen Beamten in ein "politisches" Amt der gleichen Besoldungsgruppe richtet sich nach § 26 BBG, § 18 BRRG und den entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen.[595] Nach den mehr oder weniger wortgleichen

---

593) Maunz in MDH, Rdnr. 21 zu Art. 65.

594) Die Koalitionsvereinbarung dürfte in der Regel in tatsächlicher Hinsicht eine konkrete Bindung der Minister bewirken.

595) Vgl. die inhaltlich gleichen Regelungen in § 61 Abs. 1 BerlLBG; § 27 Abs. 1 BreBG; § 29 Abs. 1 HessBG; § 32 Abs. 1, 2 NdsBG; § 28 Abs. 1, 2 NRWLBG; § 33 Abs. 1 RhPfLBG; § 31 Abs. 1, 2 SaarBG; § 32 Abs. 1 SchlHLBG.

Fassungen dieser Bestimmungen kann jeder Beamte innerhalb des Dienstbereiches seines Dienstherrn[596] versetzt werden, wenn er es beantragt oder ein dienstliches Bedürfnis besteht. Ohne seine Zustimmung ist eine Versetzung in ein anderes Amt nur zulässig, wenn das neue Amt derselben oder einer gleichwertigen Laufbahn[597] angehört wie das bisherige Amt und mit mindestens demselben Endgrundgehalt verbunden ist. Beim Wechsel der Verwaltung ist der Beamte zu hören.[598] Es kommt also auf die Gleichwertigkeit der Ämter an. Diese wäre nicht gegeben, wenn die Versetzung in eine politische Beamtenstelle als verkappte Beförderung anzusehen wäre.

Die Beförderung eines Beamten ist immer die Verleihung eines anderen Amtes mit höherem Endgrundgehalt. Bereits diese - für den Beförderungsbegriff unerläßliche - Voraussetzung wird durch die hier in Frage stehende Versetzung nicht erfüllt. Hinzu kommt, daß es für die Gleichwertigkeit nicht erforderlich ist, daß das neue Amt eine gleiche oder geringere Selbständigkeit hat, daß es mit derselben

---

596) Unter Dienstbereich des Dienstherrn ist der gesamte administrative Bereich zu verstehen, der einem Dienstherrn (Bund, Länder, Gemeinden und andere Körperschaften, denen das Recht verliehen ist, Beamte einzustellen) zur Erfüllung seiner Aufgaben dient, zu seiner Verfügung und in seiner Verantwortung steht (vgl. hierzu Fischbach, BBG, S. 94).

597) Vgl. die Definition in §§ 11 BRRG, 2 Abs. 2, S. 2 BLV sowie bei Fischbach, BBG, S. 262.

598) § 61 Abs. III S. 1 BerlLBG, § 29 Abs. 1 S. 4 HessBG, § 32 Abs. 1 S. 4 NdsBG; § 28 Abs. 1 S. 3 NRWLBG und § 31 Abs. 1 S. 4 SaarBG schreiben ausdrücklich vor, daß der Beamte vor seiner Versetzung (Hessen: unter Angabe der Versetzungsgründe) zu hören ist. Demgegenüber kennen §§ 27 Abs. 1 S. 3 BreBG, 33 Abs. 1 S. 3 RhPfBG und 32 Abs. 1 S. 3 SchlHLBG eine Anhörungspflicht nur "beim Wechsel der Verwaltung" (entspr. §§ 26 BBG, 18 Abs. 1 BRRG).

Verantwortung oder demselben Geschäftsumfang verbunden ist.[599] Die Zulässigkeit der Versetzung ist davon abhängig, ob nunmehr funktional eine höher zu bewertende Tätigkeit (Transformationsfunktion) ausgeübt wird als früher. Ausschlaggebend sind allein: die Gleichheit der Bezüge, die für die Ausübung beider Ämter erforderliche wesentlich gleiche Vor- und Ausbildung bzw. ein dem gleichzustellender Nachweis.[600] Somit handelt es sich bei der Versetzung eines nichtpolitischen Beamten in eine gleichwertige politische Beamtenstelle nicht um eine verkappte Beförderung.

Die Zulässigkeit der Versetzung eines unpolitischen Beamten in ein politisches Amt mit gleichem Endgrundgehalt ohne seine Zustimmung könnte aber zweifelhaft sein, wenn die Versetzung - trotz aller äußeren Gleichwertigkeit der Ämter - fürsorgepflichtwidrig als statusmäßige Verschlechterung des Beamten gegen seinen Willen anzusehen wäre. In den §§ 26 BBG, 18 BRRG und den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen[601] kommt der Grundgedanke

---

599) Fischbach, BBG, S. 262.

600) Ebenso Fischbach, BBG, S. 262; OVG Koblenz, ZBR 1954,353; a.A. WürttHohzVGH JZ 1953,87, der als entscheidend für die Gleichwertigkeit nicht allein die Gleichheit der Bezüge und die gleiche (in diesem Falle ärztliche) Tätigkeit, sondern auch ideelle Werte (in concreto: Chefarzt ist mehr als Abteilungsleiter) bezeichnet. Hiergegen hat Fischbach, Bundesbeamtengesetz I, Fußn. 13 auf S. 262 zu Recht Bedenken angemeldet im Hinblick auf die erschöpfende Definition des § 26 BBG, der allein auf die Gleichwertigkeit der Laufbahn und dasselbe Endgrundgehalt abstellt, ideelle Motive jedoch völlig außer Betracht läßt.

601) Vgl. Fußn. 595.

zum Ausdruck, eine Verschlechterung der Rechtsstellung der Beamten durch Versetzungen zu vermeiden.[602] Der spezielle Status des politischen Beamten beinhaltet durch die Möglichkeit der jederzeitigen Versetzung in den einstweiligen Ruhestand eine zusätzliche Belastung gegenüber dem Status eines nichtpolitischen Beamten in einem gleichwertigen Amt.

Einer solchen "Verschlechterung" steht im konkreten Falle das Bedürfnis des Dienstherrn gegenüber, einen qualifizierten Beamten für eine leitende Verwaltungsstelle zu finden. Es ist durchaus denkbar, daß ein dienstliches Erfordernis besteht, eine politische Beamtenstelle mit einem Beamten zu besetzen, der bislang ein unpolitisches gleichwertiges Amt bekleidet hat und als loyaler und hervorragender Könner für die Ausübung der in Frage stehenden politischen Beamtenstelle besonders geeignet erscheint. Der Unwillen des Beamten, das politische Amt zu übernehmen, braucht nicht von vornherein dem Erfordernis der persönlichen und politischen Übereinstimmung zu widersprechen. Persönliche Wertschätzung, bekannte Loyalität und die politische Grundeinstellung können trotz des zunächst bestehenden Unwillens des Beamten, das betreffende Amt zu übernehmen, ein Vertrauensverhältnis rechtfertigen.

Daraus ergibt sich eine Kollision zwischen einer oben beschriebenen "Verschlechterung" des betreffenden Beamten und dem dienstlichen Erfordernis, ihn mit dem politisch ausgestalteten Amt gleichen Endgrundgehalts zu betrauen.

Zur Lösung dieses Konflikts ist es erforderlich, die Frage der Verbundenheit eines Beamten mit seinem Amt zu klären. Dabei ist mit der - soweit ersicht-

---

602) So auch Schnur, S. 47.

lich - einhelligen neueren Auffassung[603] davon auszugehen, daß der Beamte grundsätzlich kein "Recht am Amt" hat. Der dem Beamten bei einer Behörde zugewiesene Aufgabenkreis kann von der Behörde grundsätzlich jederzeit durch Übertragung anderer Dienstgeschäfte - die ja keine Versetzung ist, da der erforderliche Behördenwechsel fehlt - geändert werden.[604]

Darüber hinaus müssen hier persönliche Interessen und fürsorgemäßige Gesichtspunkte hinter den dienstlichen Gründen zurücktreten, die die Maßnahme zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Regierung geboten erscheinen lassen. Wenn Schnur[605] in diesem Zusammenhang davon ausgeht, daß die Versetzung in ein politisches Amt nur zulässig ist, wenn die Erreichung eines solchen Amtes normalerweise zur Laufbahn des Beamten gehört, so kann dieser Auffassung nicht gefolgt werden. Die dort getroffene Differenzierung ist abzulehnen. Es ist nicht einzusehen, weshalb es dem Dienstherrn bei dringendem dienstlichen Bedürfnis verwehrt sein sollte, Beamte aus einer Laufbahn, die die Erreichung eines politischen Amtes nicht vorsieht, in ein gleichwertiges, d.h. die gleiche Qualifikation und Ausbildung voraussetzendes sowie mit einem gleichen Endgrundgehalt ausgestattetes, allerdings einen größeren Pflichtenradius (Transformationsfunktion) enthaltendes "politisches" Amt einer anderen Laufbahn zu versetzen.

---

603) Fischbach, BBG, S. 258 f.; Daniels, Die wohlerworbenen Rechte der Beamten in Theorie und Praxis, S. 86 f.; Wolff, H.J., Urteilsanmerkung, JZ 1953,89.

604) Fischbach, BBG, S. 258.

605) Schnur, S. 49 f., 54.

Die Priorität des staatlichen Interesses wird vorliegend auch dadurch betont, daß der Staat grundsätzlich das Recht hat, den Kreis der politischen Beamten zu erweitern, wenn dies bei Zugrundelegung des oben gefundenen Begriffs notwendig ist.[606] Einer solchen Umwandlung eines Amtes steht kein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums und keine andere Verfassungsnorm entgegen,[607] so daß ein von der Regelung betroffener Beamter keinen dem entgegenstehenden Rechtsanspruch geltend machen kann. Ebenso wie sich der Beamte, der das von der Gesetzesänderung betroffene Amt innehat, dem öffentlichen Interesse beugen muß, hat auch der aus zwingenden dienstlichen Gründen in ein gleichwertiges politisches Amt versetzte Beamte seine persönlichen Interessen zurückzustellen und die statusmäßige "Verschlechterung" hinzunehmen. Dabei ist gleichgültig, ob die Erreichung eines solchen Amtes normalerweise zur Laufbahn des Beamten gehört hat oder nicht. Der Schutzzweck des § 26 BBG und der anderen entsprechenden Regelungen tritt hier hinter dem aus Art. 28 GG ableitbaren Erfordernis einer funktionsfähigen Regierung zurück.

Dies gilt allerdings nicht unbeschränkt. Das staatliche Interesse darf nicht einseitig überbetont werden. Die Wechselseitigkeit der Treueverpflichtung im Beamtenverhältnis muß genügend berücksichtigt werden.

Dem kann einmal in der Form Rechnung getragen werden, daß der Versorgungsstatus des politischen Beamten wesentlich verbessert wird.[608] Bei einer Abwägung

---

606) Vgl. oben S. 156 f. sowie unten S. 349 ff.
607) BVerfGE 8,332 (346 ff.); Schnur, S. 47 f.
608) Vgl. hierzu im einzelnen unten S. 276 ff.

wird dann das Interesse des Staates an einer Besetzung politischer Beamtenstellen mit hervorragend qualifizierten Persönlichkeiten gegenüber dem Anliegen des betroffenen Beamten, bei der Übernahme des politischen Amtes eine "Verschlechterung" zu vermeiden, noch mehr überwiegen.

Hinzu kommt der Gesichtspunkt, daß der Beamte vor der Versetzung gehört werden sollte, damit so eine bessere Berücksichtigung seiner Belange zu gewährleisten ist. Während in einzelnen Landesgesetzen eine Anhörungspflicht für jeden Fall einer Versetzung normiert ist,[609] sehen die übrigen Landesgesetze und § 26 Abs. 1 S. 3 BBG eine Anhörungspflicht des Beamten nur beim Wechsel der Verwaltung vor. Ein Wechsel der Verwaltung liegt nur dann vor, wenn der Beamte innerhalb des Dienstbereiches seines Dienstherrn in einen anderen Geschäftsbereich (Ressort) versetzt wird,[610] also z.B. ein Beamter des Bundesministeriums des Innern in das Bundesministerium der Finanzen.[611]

---

609) Vgl. Fußn. 595.

610) Ule, Beamtenrecht, S. 69; Fischbach, BBG, S. 263.

611) Vom Wechsel der Verwaltung ist die normale Versetzung zu unterscheiden, für die nur ein Behördenwechsel und kein Wechsel des Geschäftsbereichs erforderlich ist. Behörde ist eine innerhalb des öffentlichen Verwaltungs- und Instanzbereiches - d.h. vorliegend einengend also innerhalb des Geschäftsbereichs eines Ministeriums - auf Dauer gebildete organisatorisch-institutionelle Einheit, in der das eingesetzte Personal mit Hilfe der ihm zur Verfügung stehenden Mittel und vermöge der ihm eingeräumten Befugnisse einen ihm im Rahmen der Zuständigkeitsordnung übertragenen Kreis von Aufgaben selbständig zu erfüllen hat (W. Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 359; Forsthoff, S. 318; Fischbach, BBG, Fußn. 8 auf S. 103). Da ein Behördenwechsel bei der Versetzung erforderlich ist, gibt es keine Versetzung innerhalb derselben

Forts.d.Fußn. S. 200

Während die h.M.[612] eine Anhörungspflicht entsprechend der bundesgesetzlichen Regelung nur beim Wechsel der Verwaltung für erforderlich und im übrigen die Anhörung im Widerspruchsverfahren für ausreichend hält, geht Ule[613] davon aus, daß durch § 26 Abs. 1 BBG und die in einigen Bundesländern existierenden entsprechenden Regelungen[614] das Anhörungsrecht des Beamten entgegen den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensrechts zu sehr eingeschränkt wird.

Für die Auffassung Ules spricht, daß die Rechtsschutzmöglichkeiten des politischen Beamten nach Amtsantritt insofern eingeschränkt sind, als die Entscheidung der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nur schwer nachprüfbar ist. Aus Gründen der Rechtssicherheit und des rechtlichen Gehörs ist daher zu fordern, daß der politische Beamte bei Amtsantritt - wenn dies im Wege der Versetzung von einem gleichwertigen unpolitischen Amt geschehen ist - gehört wird,[615] gleichgültig, ob mit der Übernahme des politischen Amtes ein Behördenwechsel verbunden ist oder nicht.

Forts.d.Fußn. 611)
Behörde. Die Übertragung eines anderen Amtes (anderer Dienstgeschäfte) bei derselben Behörde erfolgt nicht durch Versetzung, sondern durch innerdienstliche Weisung, und zwar entweder individuell oder aufgrund des Geschäftsverteilungsplanes (Fischbach, BBG, S. 260).

612) BVerwG VwRspr. 16,280 ff.; Fischbach, BBG, S. 260, 263; Plog-Wiedow, Rdnr. 4 und 34 zu § 26.

613) Ule, Beamtenrecht, S. 69.

614) Vgl. Fußn. 595.

615) Vgl. die Parallele bei der Maßnahme der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand, unten S. 225 ff.

Außerdem spricht für diese Auffassung noch ein praktisches Argument:
Die Begründung des erforderlichen Vertrauensverhältnisses läßt sich wohl kaum gewährleisten, wenn der in eine politische Beamtenstelle zu versetzende Beamte vorher nicht gehört wird. Im demokratischen Staat ist die Regierung in ihrer Politik dem Volk verpflichtet und damit verantwortlich. Um dieser Verantwortung ernsthaft gerecht zu werden, ist es erforderlich, daß die Regierung die Spitzenbeamten sorgfältig aussucht, um einen zu häufigen, die Haushaltskosten erhöhenden und die Funktionsfähigkeit der Verwaltung u.U. beeinträchtigenden Gebrauch des Mittels der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand zu vermeiden. Zu diesem Erfordernis der sorgfältigen Auswahl gehört aber auch eine vorherige Anhörung des Anwärters auf das politische Amt.

Zusammenfassend läßt sich daher feststellen, daß auf der Grundlage der bestehenden gesetzlichen Vorschriften die Versetzung eines nichtpolitischen Beamten in eine politische Beamtenstelle der gleichen Besoldungsgruppe unbeschränkt zulässig ist. Allerdings sollte dem betreffenden Beamten wegen der dem neuen Amt immanenten Besonderheiten in jedem Falle rechtliches Gehör gewährt werden.[616)]

---

616) So auch Ule, Beamtenrecht, S. 69, allerdings allgemein auf die gesamte Beamtenschaft bezogen. Ähnlich liegt die Problematik bei einer echten Beförderung eines Beamten zum politischen Beamten. Der Beamte wird die Beförderung aus den oben angeführten Gründen nicht ablehnen können, gleichgültig, ob die Beförderung in ein politisches Amt normalerweise zu seiner Laufbahn gehört oder nicht, also mit einer Versetzung verbunden war. Hier wird die "Verschlechterung" des Beamten durch das höhere Endgrundgehalt noch mehr zurückgedrängt (aufgrund seines differenzierenden Standpunktes teilweise a.A. Schnur, S. 48 f.).

f) Außenseiterproblem und Ämterpatronage

Von der in den bundes- und landesrechtlichen Regelungen[617] vorgesehenen Möglichkeit, vorher nicht beamtete Bewerber (Außenseiter) zu Beamten zu ernennen, wird gerade im Hinblick auf die politischen Beamten von den einzelnen Dienstherrn rege Gebrauch gemacht.[618] Das wirft besondere, speziell auf die Institution des politischen Beamten zugeschnittene Probleme auf.

Im Mittelpunkt aller Bedenken und Zweifel gegen die allzu großzügige Zulassung von Außenseitern zu den politischen Ämtern steht die Frage nach der Qualifikation dieser Bewerber und damit nach der Einhaltung des sich aus Art. 33 Abs. 2 GG ergebenden und immer zu beachtenden Leistungsprinzips.

Durch die Einstellung von Außenseitern werden auch noch das Prinzip der Anstellung als Hauptberuf auf Lebenszeit und das Laufbahnprinzip als hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG tangiert.[619] Während das Leistungsprinzip immer zu beachten ist, können von den beiden anderen genannten Grundsätzen Ausnahmen zugelassen werden, die allerdings durch besondere Umstände gerechtfertigt sein müssen.[620]

---

617) Vgl. oben Fußn. 520, 521.

618) Vgl. die von Eschenburg, Die Zeit 1969, Nr. 24, v. 13.6.1969, S. 10 aufgeführten Beispiele. Vom Bundespersonalausschuß und den einzelnen Landespersonalausschüssen waren allerdings unter Hinweis auf die Geheimhaltung der Personalakten keine Zahlen zu erfahren, aus denen ersichtlich wäre, wie stark der Anteil der Außenseiter an den neuernannten politischen Beamten ist.

619) Vgl. hierzu Wilhelm, ZBR 1966,357 (366) und Ule, Grundrechte, S. 557 (574, 581 f.).

620) So allgemeine Meinung, vgl. für viele: Ule, Grundrechte, S. 557 (574, 582).

Hiervon ausgehend ist die gleichberechtigte Zulassung von Außenseitern gerade zu den politischen Beamtenstellen nur dann gerechtfertigt, wenn keine geeigneten Laufbahnbewerber zur Verfügung stehen oder wenn die Berücksichtigung vorher nicht beamteter Bewerber wegen ihrer hervorragenden Qualifikation und besonderen Erfahrungen, ihren Kenntnissen und Fähigkeiten sowie ihrer Persönlichkeit von besonderem Vorteil für die dienstlichen Belange ist.[621] Diese Erfordernisse müssen bei den politischen Beamten deswegen besonders betont werden, weil die Institution in den verantwortungsvollen Führungspositionen der Verwaltung angesiedelt und dort ein Mißbrauch der Einstellung von Außenseitern am folgendschwersten für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung ist.

In der Literatur spiegelt sich deutlich ein Unbehagen über die Ausweitung der Zulassung von Außenseitern zu den politischen Ämtern wider.[622] Dabei

---

621) Grabendorff, ZBR 1956,12 (15); Wilhelm, ZBR 1966,357 (366). Diese Voraussetzungen sind auch ausdrücklich in § 106 Abs. 2 BerlLfbG (i.d.F.v. 1.11.1966 - GVBl. S. 127) normiert.

622) Schmidt, Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 62 ff.; Geffers, DVBl. 1955,658 (659, 663); Grabendorff, ZBR 1956,12 (15); Nöll von der Nahmer, ZBR 1951,78 (81); Grabendorff, DÖV 1953,722 f.; Thiele, DÖD 1961,81 (87); ders., DÖD 1967,1 (5 f.); Thieme, ZBR 1960,169 (169, 173 1. Sp.); ders., Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung, S. 24 (und Fußn. 28); Ule, Grundrechte, S. 537 (651); Siburg, ZBR 1970,273 (276 f.); Meyer, Otto, Der Beamte an Rhein und Ruhr, 1968, 3, S. 11; Wilhelm, ZBR 1966,357 (366); Jüsgen, DÖV 1951, 474; Juncker, ZBR 1967,65 (66); Eckardt, S. 28; Eschenburg, Ämterpatronage, S. 54, 71 ff.; Grewe, 39. DJT 1951, S. D 21; Fischbach, 39. DJT 1951, S. D 64 ff.; Bedenken gegen Ämterpatronage allgemein: Werner Weber, Der Deutsche Beamte heute, S. 18, 21 ff.; kaum Bedenken Wacke, AöR 91,441 (460, 470 f.); a.A., d.h. für die Ausweitung der Zulassung von Außenseitern: Brecht, A., Neues Beamtentum, S. 10 ff., 22 ff.; Mestern, Neues Beamtentum, S. 48 ff., 61 f.

wird vor allem darauf hingewiesen, daß durch die erweiterte Zulassung von Außenseitern das Laufbahnprinzip ausgehöhlt werde,[623] daß es gegen Treu und Glauben verstoße, wenn durch die allgemeine Einschleusung von freien Bewerbern die Fortkommensaussichten der Berufsbeamten erheblich geschmälert werden[624] und schließlich als wichtigstes Argument, daß durch die erweiterte Zulassung von Außenseitern zu politischen Beamten das Leistungsprinzip unterlaufen werde, da nicht genügend qualifizierte Kräfte mittels politischer Patronage in die Spitzenämter eingeschleust werden.[625]

Zwar ist auf Bundesebene die Prüfung der auf andere Weise erworbenen Qualifikation durch eine unabhängige Stelle weitgehend gewährleistet, um die bei Außenseitern verstärkt mögliche sachfremde Patronage abzuwehren. Die weitgehende Ausschaltung der Personalausschüsse in den Ländern hinsichtlich der Qualifikation von Außenseitern kann dagegen einer Aushöhlung des Leistungsprinzips durch verstärkte Ämterpatronage Tür und Tor öffnen. Es wird nicht verkannt, daß auch dann, wenn eine unabhängige Stelle in die Prüfung der auf andere Weise erworbenen Qualifikation eingeschaltet wird, eine gezielte, geschickt getarnte Patronage nur schwer ab-

---

623) Grewe, 39. DJT 1951, S. D 21 f.; Fischbach, 39. DJT 1951, S. D 64 f.; Wilhelm, ZBR 1966, 357 (366); Geffers, DVBl. 1955,658 (659); Grabendorff, ZBR 1956,12 (15); vgl. im übrigen hierzu oben S. 202 mit Fußn. 619 und 620.

624) Fischbach, 39. DJT 1951, S. D 64 f.

625) Grewe, 39. DJT 1951, S. D 21; Thieme, Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung, S. 24, betont, daß der Außenseiter in der Regel Protegé partikulärer Gewalten sei. Wilhelm, ZBR 1966,357 (361, 366); Siburg, ZBR 1970,273 (276 f.); Geffers, DVBl. 1955,658 (659, 663).

gewehrt können wird.[626] Dennoch stellt die unabhängige Stelle ein demokratisches Kontrollorgan dar, das zumindest allzu großen, dem Leistungsprinzip abträglichen Wildwuchs der politischen Patronage wirksam Einhalt gebieten kann. Es sollte deshalb als wichtigste Aufgabe der unabhängigen Stellen angesehen werden, durch ihre Arbeit den politischen Kräften, aber auch den Interessengruppierungen deutlich zu machen, daß eine doch gerade von ihnen gewünschte ständige Ergänzung des eigenen Beamtennachwuchses durch die Zulassung von insbesondere spezialisierten Außenseitern ihre völlige Enthaltsamkeit von jeglicher unsachgemäßer Einflußnahme voraussetzt.[627]

Gerade aus Kreisen des Berufsbeamtentums ist die Kritik an der erweiterten Zulassung von Außenseitern zu politischen Ämtern am eindringlichsten, was sich naturgemäß aus der häufigen Berührung der Berufsbeamten mit dieser Problematik ergibt. So weist Geffers[628] darauf hin, daß es für die ohne beamtenmäßige Vorbildung zu Beamten ernannten Per-

---

626) So ist dem Verf. auch kein Fall bekannt geworden, in dem der Personalausschuß der Einstellung von Außenseitern in politische Beamtenstellen widersprochen hätte.

627) Siburg, ZBR 1970,273 (277).

628) Geffers, DVBl. 1955,658 (659). Vgl. hierzu auch Scharpf-Kussau-Lorenz-Reese-Wettmann, Bericht zur Reform der Struktur, Anlagenband, S. 267 (279), nach deren Eindruck aus Interviews mit Spitzenbeamten zwar vieles für die "politische" Besetzung solcher Vertrauenspositionen spricht, jedoch nur aus dem Kreis offensichtlich qualifizierter und anerkannter Spitzenbeamter. Nach dieser Untersuchung würden Außenseiter nur schwer jenen direkten Kontakt zum informellen Informationskreislauf in und zwischen den Ministerien gewinnen können, den diese Aufgabe notwendigerweise voraussetzt.

sonen charakteristisch sei, daß sie regelmäßig in Besoldungsgruppen eingestellt werden, für die sie - auch wenn sie es ernstlich anstrebten - nachträglich nicht jenes Maß an Kenntnissen erwerben könnten und daß sie das ihnen zugedachte Amt nicht selbständig auszufüllen in der Lage seien. Vielmehr müßten dieser Art von politischen Beamten regelmäßig qualifizierte Fachbeamte des gehobenen und zum Teil sogar des höheren Dienstes beigegeben werden, die an anderen Stellen u.U. dringender benötigt werden würden, hier aber den ordnungsgemäßen Ablauf der Verwaltung sicherstellen müßten. Zwar mag Geffers Kritik überspitzt anmuten, wenn er weiter bemerkt, die möglichst hohe Einstufung eines politisch geförderten Außenseiters verbürge bei der Eigenart des Verwaltungsapparates am ehesten, daß er von den alsdann nachgeordneten Beamten mit durchgeschleppt werde, andere für sich arbeiten lassen könne und dadurch auch durch unzulängliche Leistungen nicht aufzufallen brauche. In ihrer Überspitztheit weist diese Argumentation jedoch deutlich auf den Kern der Außenseiterproblematik hin: Die erweiterte Zulassung von Außenseitern zu den politischen Ämtern birgt die Gefahr in sich, daß die ursprüngliche Motivation für die Einführung dieser Möglichkeit (ständige Ergänzung des Beamtennachwuchses mit dort im Einzelfall u.U. nicht vorhandenen qualifizierten Spitzenkräften) durch Überhandnahme der Ämterpatronage pervertiert wird, der Verwaltungsapparat dadurch teurer, schwerfälliger und unfruchtbarer, der politische Beamte eher zum Bremser als zum Schrittmacher wird.[629)]

---

629) Ähnliche Bedenken haben geäußert: Heyland, Berufsbeamtentum, S. 81; Westphalen, Regiment, S. 3; Eschenburg, Zur politischen Praxis, II, S. 38 f.; Werner Weber, Der deutsche Beamte heute, S. 18, 22 f.

Sind die Betrachtung des Außenseiterproblems und die Frage der Ämterpatronage somit untrennbar miteinander verknüpft, so stellt sich die Frage nach dem Wesen der Ämterpatronage und ihren Wirkungen auf das staatliche Ämterwesen, insbesondere auf die politisch ausgestalteten Spitzenämter der Verwaltung.

Eschenburg[630] hat einige Grundtypen der Ämterpatronage herausgearbeitet. Danach muß zwischen Herrschafts- und Versorgungspatronage unterschieden werden.

Bei der Herrschaftspatronage wolle der Patron (Dienstherr, Partei etc.) auf Entscheidungen der Exekutive durch Besetzung von Ämtern, vor allem von Schlüsselpositionen mit eigenen Vertrauensleuten einwirken, damit das Genehme getan, das Unerwünschte unterlassen werde.[631] Dagegen bedeute die Versorgungspatronage, daß politischen Anhängern und Freunden von Amts wegen der Amtsnutzen, die Revenuen und Pensionen eines Amtes zugeschanzt werden, es also weniger darauf ankomme, was der Schützling im Amt leiste, sondern vielmehr, was es ihm einbringe.[632] Darüber hinaus sei als besondere Abart der Ämterpatronage der Nepotismus zu beachten, der eine Auslesebevorzugung von Personenkreisen bewirke, in denen durch die Intimität oder Dichtigkeit mehr oder minder institutionalisierter Beziehungen ausgeprägte Solidaritätsvorstellungen entstehen und gepflegt werden würden, und zwar durch Personen, die einerseits über Ämter verfügten, andererseits derartigen Kreisen angehörten.[633] Nepotenreser-

---

630) Eschenburg, Ämterpatronage, S. 12 ff.
631) Eschenburg, a.a.O., S. 12.
632) Eschenburg, a.a.O., S. 15.
633) Eschenburg, a.a.O., S. 19.

voire seien u.a. z.B. Familien, Schulen, studentische Korporationen. Nepotismus sei eine besondere Form der Herrschaftspatronage, da der Auslesende erwarte, mit dem Nepoten aufgrund der außerdienstlichen Beziehungen besonders harmonisch zusammenarbeiten zu können.[634]

Jeder Machtausübung, insbesondere jeder politischen Herrschaft, ist das Streben nach Patronage in der einen oder anderen oben beschriebenen Form immanent. Inwieweit es im einzelnen auch im Wesen der demokratischen Staatsorganisation einer pluralistischen Gesellschaft liegt, daß sie in der politischen Praxis besonders stark zur Patronage neigt, obwohl sie nach Art. 3 Abs. 3, 33 Abs. 2 GG geradezu verboten ist, kann vorliegend dahingestellt bleiben.[635] Im Hinblick auf die Institution des politischen Beamten scheint jedenfalls sicher zu sein, daß durch das Erfordernis der politischen Eignung, das hier neben den üblichen Auslesemerkmalen des Art. 33 Abs. 2 GG steht, ein gewisses Maß an Herrschaftspatronage und Nepotismus legalisiert wird.

Das Erfordernis, bestimmte Schaltstellen der Verwaltung mit Personen des Vertrauens zu besetzen, bedingt natürlicherweise eine Patronage, da eben die fachliche Qualifikation nicht schon immer gleichzeitig die politische Qualifikation bedeutet. Diese Art von Patronage ist als Einstellungs- und Beförderungspatronage ein Wirksamkeitserfordernis der

---

634) Eschenburg, a.a.O., S. 19. Ob der Fall Schiller/Machens als Nepotismus oder Versorgungspatronage zu qualifizieren ist, kann im einzelnen umstritten sein.

635) Vgl. hierzu Thiele, DÖD 1967,1 (5 f.); Thieme, ZBR 1960,169 (173 f.); Köttgen, DÖV 1953, 321 ff.

Institution des politischen Beamten.[636] Sie ist - soweit sie neben der politischen Eignung das Leistungsprinzip des Art. 33 Abs. 2 GG vollauf beachtet - legalisiert;[637] sie im Übermaß zu negieren, bedeutet eine Verkennung von Wesen und Funktion der politischen Beamten.

Problematisch, weil die Funktion der politischen Beamten bewußt mißachtend, ist für die Institution daher nur jene Form von Versorgungspatronage, durch die weniger qualifizierte, aber für die jeweilige Konstellation politisch interessante Außenseiter zu politischen Beamten ernannt und nach gewisser Zeit Beamte auf Lebenszeit werden. Als solche können sie zwar jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden, behalten dann aber ihre Versorgungsansprüche.[638]

Inwieweit diese Gefahr der Versorgungspatronage bezüglich der politischen Beamten in der Bundesrepublik konkret besteht, läßt sich nur durch eine Untersuchung feststellen, die den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Sie muß einer soziologisch-politologischen Betrachtungsweise vorbehalten bleiben. Vorliegend kann nur auf mögliche Gefahren aufmerksam gemacht werden, die sich aus dieser theoretisch aufgezeigten Möglichkeit in staatsrechtlicher Hinsicht für die Institution des politischen Beamten ergeben, daß nämlich eine hier denkbare Versorgungspatronage gegen das in Art. 33 Abs. 2 GG normierte Leistungsprinzip verstoßen würde.[639]

---

636) Ähnlich Siburg, ZBR 1970,273 (277); Eschenburg, Ämterpatronage, S. 71.

637) Menzel, DÖV 1970,433 (443).

638) Ähnlich auch Eschenburg, Ämterpatronage, S. 71; Thiele, DÖD 1967,1 (5); zu allgemein Suermann, ZBR 1965,1 (3); Schmidt, Öffentl. Dienst und politischer Bereich, S. 62 ff.

639) So auch Köttgen, DÖV 1953,321 (322 ff.); vgl. allerdings ein Beispiel in der Praxis bei Meyer, Otto, Der Beamte an Rhein und Ruhr, 1968, S. 11.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß - um verfassungsrechtliche Bedenken weitgehend auszuschalten - die Zulassung von Außenseitern zu politischen Ämtern sparsam zu handhaben ist.[640] Soweit bei der Einstellung von Außenseitern Patronagegesichtspunkte eine Rolle spielen, ist davon auszugehen, daß Herrschaftspatronage und Nepotismus durch die Modifikation des Leistungsprinzips bei politischen Beamten legalisiert ist. Sollte sich im Einzelfalle jedoch die theoretische Möglichkeit einer Versorgungspatronage konkretisieren, so läge darin ein Verstoß gegen Art. 33 Abs. 2 GG.

II. Die Stellung des politischen Beamten bei Ausübung seines Amtes

1. Die Geltung der üblichen beamtenrechtlichen Rechte und Pflichten

Der politische Beamte ist trotz der Besonderheiten, die sein Amt mit sich bringt, vom Status her Beamter. Deswegen gelten für seine amtliche Tätigkeit grundsätzlich die allgemeinen beamtenrechtlichen Rechte[641] und Pflichten.[642] Von seinen Aufgaben

---

640) Ellwein, S. 344; Hopf, Die Beamten und die politische Führung, S. 41.

641) Vgl. hierzu etwa die Aufzählungen bei v. Münch, Bes. VWR, S. 50 ff.; Wolff II, § 114; Daniels, Pflichten und Rechte der Beamten, HdbDStR II, § 64; Porr, Die Pflichten der Beamten unter der Verfassungsordnung des Grundgesetzes und die dort aufgeführten Nachweise; Ule, Beamtenrecht, S. 140 ff.

642) Vgl. hierzu etwa die Darstellungen bei v. Münch, Bes. VWR, S. 56 ff.; Wolff II, § 116; Daniels, Pflichten und Rechte der Beamten, HdbDStR II, § 64 und die dort aufgeführten Nachweise; Ule, Beamtenrecht, S. 196 ff.

Besonderheit, daß er die oben näher beschriebenen, speziellen Transformationsfunktionen wahrzunehmen hat.[643]

2. Der Umfang der Pflicht zur Mäßigung und Zurückhaltung bei politischer Betätigung

Wenn sich auch aus dem Wortlaut des § 31 BRRG keine zulässige Beschränkung der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG i.S. einer gesteigerten Loyalitätspflicht ableiten läßt, so könnte doch durch die besonderen Funktionen, die die politischen Beamten wahrzunehmen haben, ihr Recht auf freie Meinungsäußerung und politische Betätigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) stärker als bei normalen Beamten eingeschränkt sein. Wie für alle übrigen Beamten gelten auch für die politischen Beamten zunächst die das Recht der freien Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) einschränkenden Bestimmungen der einzelnen Beamtengesetze (Art. 5 Abs. 2 GG), insbesondere auch die Pflicht zur Mäßigung und Zurückhaltung bei politischer Betätigung.[644]

---

643) Vgl. oben S. 134 ff. mit den dortigen Fußnoten.

644) Vgl. §§ 53 BBG, 35 Abs. 2 BRRG, 19 BerlLBG, 54 Abs. 1 BreBG, 68 HessBG, 61 Abs. 3 NdsBG, 56 NRWLBG, 63 Abs. 2 RhPfLBG, 66 Abs. 3 SaarBG, 65 Abs. 3 SchlHLBG. Zu Einzelheiten siehe Cornelius-Gester-Woschech, Die Meinungsfreiheit der Beamten, 1964; Geck-Sroka, JuS 1970,347 ff.;v. Münch, ZBR 1959,305 ff.; Schmidt, Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 66 ff.; Wilhelm, Die freie Meinung im öffentlichen Dienst, 1968; Kröger, AöR 88 (1963), 121 ff.; Frowein, Die politische Betätigung der Beamten, 1967; Schauer, ZBR 1973,8 ff.; Böttcher, Die politische Treupflicht der Beamten und Soldaten und die Grundrechte der Kommunikation, 1967; Lüthje, ZBR 1968,233 ff.

Durch diese Bestimmungen soll in erster Linie die Funktionsfähigkeit des Beamtentums geschützt werden. Sie wäre ernsthaft gefährdet, wenn jeder Beamte in umstrittenen Fragen seinen politischen Zweckmäßigkeitserwägungen den Vorrang vor denen der politisch verantwortlichen Führung geben und seine politisch abweichende Auffassung mit besonderer Schärfe oder Polemik in der Öffentlichkeit vertreten würde. Das vom allgemeinen Gesetz geschützte Rechtsgut, die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes, geht hier dem Grundrecht der Meinungsfreiheit vor.[645)]

Diese Einschränkung gilt jedoch nach dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen nur in dem Maße, als sie aus der Stellung des Beamten gegenüber der Gesamtheit und aus Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes notwendig ist. Für die Bestimmung des Ausmaßes der Einschränkung ist daher eine funktionsbezogene Differenzierung erforderlich, die bei den verschiedenen Ämtern zu einer verschieden starken Einschränkung führen muß.

Die politischen Beamten bekleiden ein Amt, das in besonderem Maße dazu dient, die Durchsetzung der politischen Ansichten und Ziele der Regierung zu gewährleisten. An den sich daraus ergebenden Transformationsfunktionen ist daher das Ausmaß der Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit beim politischen Beamten zu messen.
Das bedeutet im einzelnen:
Politische Meinungsäußerungen innerhalb des Dienstes sind nur als privates, die Arbeitsleistung und das Betriebsklima nicht beeinträchtigendes Gespräch unter Kollegen zulässig,[646)] wobei für den poli-

---

645) So auch - allerdings für § 55 S. 2 BBG - Geck-Sroka, JuS 1970,347 (350).

646) v. Münch, Bes. VWR, S. 62.

tischen Beamten als Besonderheit gilt, daß er wegen seiner exponierten Vertrauensstellung hier besonders rücksichtsvoll sein muß, um das politische Vertrauensverhältnis störende Äußerungen tunlichst zu vermeiden. Innerhalb des Dienstes unzulässig sind planmäßige Agitation und politische Meinungsäußerungen gegenüber Dritten.[647] Auch dies gilt erst recht für den politischen Beamten.

Für politische Meinungsäußerungen und Betätigungen außerhalb des Dienstes gilt für den normalen Beamten, daß solche Aktivitäten grundsätzlich zulässig sind. In der Form dagegen sind sie durch die Mäßigungspflicht beschränkt, im Inhalt dagegen nur, soweit die Treupflicht (Eintreten für die freiheitlich demokratische Grundordnung) eingreift.[648]

Aufgrund ihrer Funktionen muß es dagegen den politischen Beamten hier verwehrt sein, der Regierungspolitik öffentlich entgegenzutreten und sich für "regierungsfeindliche" Parteien einzusetzen, sich negativ zu den konformen Zielsetzungen der die Regierung tragenden Parteien zu äußern. Diese Grundsätze haben beim politischen Beamten nicht nur im dienstlichen, sondern auch im außerdienstlichen Bereich Gültigkeit,[649] da durch die exponierte Stel-

---

647) v. Münch, Bes. VWR, S. 62.

648) v. Münch, Bes. VWR, S. 62.

649) So auch Hartleb, Diss., S. 122; a.A. Wilhelm, ZBR 1968,1 (5), der die Auffassung vertritt, öffentliche politische Äußerungen politischer Beamter dürften sich auch gegen den eigenen Minister richten, solange der Beamte dabei nicht diffamiere und die Politik der Regierung als eine völlig fehlgedachte hinstelle.

lung der politischen Beamten an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung auch außerdienstliche Äußerungen bzw. Betätigungen, die sich gegen einzelne politische Zielsetzungen der Regierung richten, zu einem Politikum gedeihen, wenn sie in der Öffentlichkeit bekannt werden. Eine Störung des Vertrauensverhältnisses zwischen Regierung und politischem Beamten dürfte dann kaum zu vermeiden sein, da politische Beamte, die zwar im Dienst loyal sind, außerdienstlich jedoch die Politik der Regierung bekämpfen, für diese als politische Vertrauensleute auf die Dauer kaum tragbar sein können.[650] Es kann nicht im Interesse der Regierung liegen, daß der politische Beamte durch unbedachte Äußerungen eine Regierungskrise auslöst. Hier muß man von ihm eine entsprechend mäßige Haltung erwarten können.

Dagegen wird den politischen Beamten außerdienstlich jedoch auch das Recht auf mäßige Kritik an einzelnen Maßnahmen der Regierung zugebilligt werden müssen. So kann es z.B. dem politischen Beamten des einen Ressorts im außerdienstlichen Bereich nicht verwehrt sein, maßvolle und zurückhaltende Kritik an einer Maßnahme aus einem anderen Ressort zu üben. Auch die von der Regierungslinie abweichenden Verhaltensweisen einzelner Regierungsmitglieder oder Vorstellungen der einzelnen Regierungsparteien darf er kritisieren. Er darf sich dabei einerseits auch im außerdienstlichen Bereich von den grundsätzlichen Vorstellungen und Zielen der Regierung nicht allzu weit entfernen, da er ja gerade für deren Durchsetzung sorgen soll. Andererseits wird es ihm regelmäßig verwehrt sein, sich

650) So wohl auch Kröger, AöR 88 (1963),121 (158); Hartleb, Diss., S. 122; Ule, Grundrechte, S. 606; a.A. Wilhelm, ZBR 1968,1 (5).

durch politischen Übereifer zum Rivalen seines Ministers, möglicherweise sogar zum Contre-Minister aufzubauen. Das alles erfordert im Einzelfalle von dem leitenden Beamten ein außerordentliches Gespür für politische Situationen und für die Grenzen seiner politischen Meinungsfreiheit, die immer dort zu ziehen sind, wo er durch eine außerdienstliche Äußerung, die in die Öffentlichkeit dringt, die Politik der Regierung belastet.

Wie der politische Beamte im einzelnen der Verpflichtung zur Mäßigung und Zurückhaltung bei politischer Betätigung gerecht wird, ist in erster Linie ein persönlich-menschliches Problem der beteiligten Personen und wird von Fall zu Fall verschieden beantwortet werden müssen. Die Stärke der Persönlichkeit der einzelnen Beteiligten, menschliches Geschick und Einfühlungsvermögen, die Tendenz des einzelnen Ressortchefs zu kollegialem oder besonders herrischem Verhalten, politische Qualifikation des einen Teils und fachliche Qualifikation des anderen Teils werden im Einzelfall primär die Komponenten sein, die das Maß dieser Verpflichtung des politischen Beamten in den unterschiedlichen Nuancierungen zu dem jeweiligen Dienstherrn bestimmen.[651)]

Zwar ist das Recht des politischen Beamten auf politische Meinungs- und Betätigungsfreiheit somit funktionsbedingt stark eingeschränkt,[652)] er ist jedoch nicht nur ein passiver und indolenter Erfüllungsgehilfe der politischen Spitze.[653)] Das

---

651) Vgl. hierzu im einzelnen auch Duppré, Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 24 ff.

652) Noch weitergehend Alfred Weber, Neues Beamtentum, S. 71, der davon ausgeht, daß politische Beamte von jeder aktiven politischen Tätigkeit ausgeschlossen seien.

653) Duppré, Öffentl. Dienst u. pol. Bereich, S. 29.

würde der Regierung bei der Durchsetzung ihrer Ziele eher schaden als nutzen. Vielmehr soll der politische Beamte als ein qualifizierter, kritischer, dynamischer Geist mit der Fähigkeit zur Integration die gesamte Organisation des Amtes und der nachgeordneten Behörden den Intentionen der politischen Spitze verfügbar machen.

Die funktionsbezogene starke Pflicht zur Mäßigung bei politischer Betätigung ist anders zu beurteilen als die Frage einer gesteigerten Loyalitätspflicht. Zum einen wird hier nur in die Meinungsäußerungsfreiheit eingegriffen. Dadurch wird der Tatsache Rechnung getragen, daß auch innerlich nicht mit der Regierung verbundene Beamte die Funktionen eines politischen Beamten ausfüllen können. Zum anderen handelt es sich hier nicht um eine besondere Verpflichtung, sondern um eine normale Amtspflicht bezogen auf die Erfordernisse des konkreten Amtes. Nicht weil er politischer Beamter ist, sondern weil er ein solches Amt innehat, muß der Betroffene eine erhöhte Mäßigung und Zurückhaltung bei privaten politischen Äußerungen walten lassen.

Daher ist dem politischen Beamten ein schmaler Grad der politischen Meinungs- und Betätigungsfreiheit auch außerhalb einer Parteinahme für die Regierungspolitik zuzubilligen, im übrigen ist jedoch seine politische Meinungs- und Betätigungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) durch die gesetzlichen Bestimmungen und besonderen Funktionen, die mit dem politischen Amt verbunden sind, eingeschränkt.[654]

654) So auch Müller, RiA 1966,72 (75), der allgemein ausführt, das Recht des Beamten auf politische Meinungs- und Betätigungsfreiheit sei nur insoweit einschränkbar, als sich dies aus dem Wesen des Amtes ergebe.

III. Die Versetzung von politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand

Der politische Beamte scheidet aus dem Amt, wenn er wegen Erreichens der Altersgrenze in den Ruhestand oder wenn er vor Erreichen der Altersgrenze in den einstweiligen Ruhestand versetzt wird. Richtet sich die Versetzung in den Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze auch beim politischen Beamten nach den allgemeinen beamtenrechtlichen Vorschriften, so gelten für die Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand besondere Regelungen.[655)]

1. Formelle Voraussetzungen

a) Zuständigkeit

Für die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand gibt es in den einzelnen Beamtengesetzen kein formell geregeltes Verfahren. Das gibt aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zu Bedenken Anlaß, da es sich hier um einen Sonderfall der Beendigung des aktiven Beamtenverhältnisses handelt, der einer Entlassung nahekommt. Letztere ist jedoch mit einem, eine rechtliche Sicherung darstellenden, formell geregelten Verfahren ausgestattet.[656)] Wenn auch ein formell

---

655) Außer Betracht bleiben sollen hier die bundes- und landesrechtlichen Regelungen betreffend die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand wegen Umbildung oder Auflösung von Behörden; vgl. hierzu § 8 Abs. 5 BundesbahnG i.d.F. des § 192 Abs. 2 BBG, § 130 Abs. 2 BRRG, § 34 HessBG, § 112 NdsBG; § 37 SaarBG, § 37 SchlHLBG.

656) Wacke, AöR 91,441 (473) spricht zwar ebenfalls diesen Gesichtspunkt an, teilt aber die hier geäußerten Bedenken mit der wenig überzeugenden Begründung nicht, dies sei historisch gesehen seit jeher so gewesen.

geregeltes Verfahren fehlt, so gibt es in den einzelnen Beamtengesetzen Hinweise und vereinzelt auch zwingende Vorschriften, aus deren zusammenhängender Würdigung sich das Erfordernis der Einhaltung minimaler formeller Voraussetzungen hinsichtlich der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand herauslesen läßt.

Zunächst ist in sämtlichen Beamtengesetzen als zwingende Vorschrift die Bestimmung der Zuständigkeit enthalten.

aa) im Bund

Danach ist auf Bundesebene gemäß § 36 Abs. 1 BBG der Bundespräsident ohne Delegationsmöglichkeit zur Vornahme der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand zuständig. Diese kann er jedoch nicht voraussetzungslos, d.h. ohne die vorherige Vorlage des Vorganges durch den zuständigen Bundesminister bzw. den Bundeskanzler[657] aussprechen. Es muß für den Bundespräsidenten also von seiten eines Mitgliedes der Bundesregierung ein Anstoß zum Handeln gegeben werden.

Die Vorlagen sind mit einer - in der Regel kurzen - Begründung versehen.[658] Während die Bundesregierung als Kollegium an der Ernennung der politischen Beamten insofern mitwirkt, als gemäß § 15 Abs. 2 a GeschOBReg der Bundesregierung Vorschläge für die Ernennung politischer Beamter zur Beratung und Beschlußfassung unterbreitet werden müssen, gilt dies nicht für deren Entlassung bzw. Versetzung in den einstweiligen Ruhestand. Hier ist lediglich gemäß

---

657) hinsichtlich des Bundeskanzleramtes.

658) Auskunft des Bundespräsidialamtes v. 5.7.72 - Az. A I/1 - 4656/72 -.

§ 19 GeschOBReg vor entscheidenden und verpflichtenden Maßnahmen oder Mitteilungen die Stellungnahme des Bundeskanzlers einzuholen, wenn politische Beamte von der Besoldungsgruppe B 4 an aufwärts[659] entlassen oder in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden sollen. Damit dürfte der Tatsache Rechnung getragen worden sein, daß der Bundeskanzler gemäß Art. 65 GG die Richtlinien der Politik bestimmt und deshalb an den Personen der leitenden Beamten, die diese Politik in die Verwaltung hineinzutragen haben, interessiert sein muß.[660]

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, ob die Stellungnahme des Bundeskanzlers zustimmender Natur sein muß oder ob trotz seines negativen Urteils die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand vorgenommen werden kann.[661]

Gemäß Art. 65 S. 1 GG gilt das Kanzlerprinzip, d.h. die letztlich entscheidende Stelle im Regierungsbereich ist stets der Kanzler. Die Richtlinien des Kanzlers geben allerdings nur einen Rahmen, innerhalb dessen sich die Entscheidungen der Regierung bewegen müssen. Insofern haben die Minister eine weitgehende Selbständigkeit. Sie sind nicht bloße Befehlsempfänger, sondern handeln innerhalb der Richtlinien eigenverantwortlich (Art. 65 S. 2 GG).

---

659) Die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand von der Besoldungsgruppe A 16 an (auswärtiger Dienst, Verfassungsschutz, BND - vgl. § 36 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BBG) dürfte somit wohl bezüglich der unteren Ränge ohne Zwischenschaltung des Bundeskanzlers zu erfolgen haben.

660) Wacke, AöR 91,441 (474).

661) Dieser Kollisionsfall ist in der Praxis bisher noch nicht vorgekommen (Auskunft des Bundespräsidialamtes vom 5.7.1972 - Az. A I/1 - 4656/72 -).

Insoweit gilt das Ressortprinzip, d.h. jeder Minister ist innerhalb seiner Zuständigkeit unabhängig vom Regierungschef.[662]

Geht man hiervon aus, so ist für das vorliegende Problem entscheidend, ob eine Weiterleitung des Versetzungsgesuches trotz negativer Stellungnahme des Bundeskanzlers gegen die Richtlinienkompetenz verstößt oder nicht. Das kann bei der Versetzung von politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand zweifelhaft sein. Auch hinsichtlich der Wichtigkeit politischer Beamtenstellen gibt es Wertigkeiten. So ist das Amt des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt beispielsweise von der Funktion her politisch bedeutungsvoller als das Amt eines Ministerialdirektors im Wohnungsbauministerium. Darüber hinaus ist z.B. der Fall denkbar, daß der Bundeskanzler einen Staatssekretär im Auswärtigen Amt für einen besonders befähigten Kenner augenblicklich brisanter außenpolitischer Probleme oder einen Staatssekretär im Finanzministerium für einen besonders brillianten Fachmann auf dem politisch wichtigen Gebiete der Steuerreform hält und diese Spitzenleute gerne weiterhin im Amt sehen möchte, während die jeweils zuständigen Minister aufgrund irgendwelcher Imponderabilien bzw. entstandener persönlicher Mißklänge die Versetzung dieser Beamten in den einstweiligen Ruhestand erreichen möchten. Es bietet sich daher an, vorliegend auf den Einzelfall abzustellen, wann bei der Versetzung eines politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers tangiert wird und seine möglicherweise negative Stellungnahme somit auch für den Ressortminister bindend ist oder wann es sich in erster Linie um eine die Richtlinien nicht berühren-

662) Vgl. hierzu etwa Schambeck, S. 34 ff.; Maunz in MDH, Rdnr. 4 zu Art. 65.

de, allerdings auch wichtige politische Zweckmäßigkeitsentscheidung innerhalb des dem Minister zustehenden Geschäftsbereiches handelt.

Dagegen könnte sprechen, daß gemäß § 19 GeschOBReg eine Stellungnahme des Bundeskanzlers bei der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand von der Besoldungsgruppe A 16 bis zur Besoldungsgruppe B 4 nicht erforderlich ist.[663] Man könnte annehmen, daß in § 19 GeschOBReg bereits zum Ausdruck gebracht werden sollte, alle übrigen Versetzungsentscheidungen seien von solch politischer Wichtigkeit, daß durch sie in jedem Falle die Richtlinien der Politik berührt werden und ein negatives Votum des Kanzlers daher für den Minister immer bindend ist. Eine solche Auslegung berücksichtigt jedoch nicht, daß § 19 GeschOBReg nur eine "Stellungnahme", nicht die "Zustimmung" des Bundeskanzlers fordert. Eine Stellungnahme aber kann entweder zustimmend, neutral oder ablehnend sein.

Darüber hinaus würde in die der Ministerverantwortlichkeit entspringende Personalhoheit des einzelnen Ressortchefs zu weit eingegriffen, wenn bei jeder Versetzung in den einstweiligen Ruhestand von Besoldungsgruppe B 4 an ein bindendes Urteil des Kanzlers eingeholt werden müßte. Allerdings wird nicht verkannt, daß der Bundeskanzler aufgrund des Art. 65 Satz 1 GG eine allgemeine Stellungnahme zu einer bestimmten Frage einnehmen und auch die übrigen Bundesminister durch sie binden kann, selbst den zuständigen Ressortminister.[664] Das besagt aber noch nicht, daß in jedem Fall der hier in Frage stehenden Versetzungen eine negative Stellungnahme des Bundeskanzlers bindend ist.

---

663) Vgl. Fußn. 659.

664) So auch Maunz, Staatsrecht, S. 369.

Auch im Hinblick darauf, daß gemäß § 15 Abs. 2 a GeschOBReg die Ernennung von politischen Beamten der Unterbreitung und Beschlußfassung des Kabinetts bedarf, läßt sich für die Versetzung dieser Beamten in den einstweiligen Ruhestand nicht herleiten, daß eine negative Stellungnahme des Bundeskanzlers immer bindend sei. Geht es bei der Ernennung darum, den Personenkreis zu finden, mit dem man in Zukunft vertrauensvoll zusammenarbeiten kann, handelt es sich dabei um die Feststellung der fachlichen und politischen Eignung nach allgemeinen Kriterien, die im Bereich des Urteilsvermögens jedes einzelnen Regierungsmitgliedes liegen, so gelten diese Gesichtspunkte nicht in derselben Form für die Versetzung der politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand. Denn die Frage, mit wem in Zukunft nicht mehr zusammengearbeitet werden kann, ist in erster Linie eine spezielle Entscheidung des zuständigen Ressortministers, getragen von den besonderen Gesichtspunkten der Wirksamkeit der bisherigen Zusammenarbeit und den tatsächlich gezeigten fachlichen Leistungen. Hierüber eine verbindliche Entscheidung zu treffen, wäre die Regierung als Kollegium inkompetent, weil dem einzelnen Regierungsmitglied nicht die besonderen Einzelheiten entscheidungsnah geläufig sein können, die zum Entschluß des Kollegen geführt haben. Die gleichen Erwägungen müssen aber auch für den Bundeskanzler gelten, dessen Stellungnahme nur unter dem Gesichtspunkt der Kollision mit der Richtlinienkompetenz - wie die oben gebrachten Beispiele zeigen - seinen guten Sinn hat. Die Richtlinienkompetenz kann jedoch nicht schon bei jeder Entscheidung über die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand, sondern nur in einzelnen wichtig gelagerten Fällen betroffen sein.

Ist vorliegend somit auf den Einzelfall abzustellen, wann bei der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand eine mögliche negative Stellungnahme auch für den Ressortminister bindend ist,[665] kann gerade zweifelhaft sein, wann die Richtlinien berührt sind. Es ist denkbar, daß zwischen dem Bundeskanzler und dem jeweiligen Minister Streit darüber entsteht, ob ein derartiger Verstoß vorliegt. Art. 65 GG regelt diese Frage nicht ausdrücklich; Art. 65 Satz 2 GG behandelt nur "Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern".

Nach der einen Meinung[666] entscheidet in solchen Fällen der Kanzler, da er seinen Willen im Einzelfalle zur Richtlinie erheben könne.

Nach der anderen Auffassung[667] entscheidet dagegen bei solchen Streitigkeiten das Kollegium (Art. 65 Satz 2 GG) entsprechend.

---

665) Weitergehend Wacke, AöR 91,441 (474), der darauf abstellt, daß in jedem Falle einer negativen Stellungnahme des Bundeskanzlers (mit Ausnahme natürlich hinsichtlich des Bundeskanzleramtes) das Verfahren weitergehen könnte, obwohl dadurch natürlich das Verhältnis zwischen Kanzler und Minister belastet werden würde. Das führt zu dem zweifelhaften Ergebnis, daß der Bundeskanzler eine einstweilige Zurruhesetzung nie durch direkte Intervention, in der Regel aber auf dem Umweg einer Entlassung des Ministers erreichen kann. Folgt man der Auffassung Wackes, hätte eine Stellungnahme des Bundeskanzlers allenfalls beratenden Sinn. Da die Zurruhesetzung politischer Beamter zur Regierungspolitik gehört, wird sie auch von der Richtlinienkompetenz berührt. Der Bundeskanzler muß also das Recht haben, im Einzelfall hier lenkend einzugreifen. Andernfalls könnte auf das Erfordernis der Stellungnahme in § 19 GeschOBReg verzichtet werden.

666) Hamann, Art. 65, Anm. B 5.

667) v. Mangoldt-Klein, S. 1267; unentschieden Maunz, Staatsrecht, S. 369, der sowohl die eine als auch die andere Möglichkeit in Erwägung zieht.

Je nachdem, welcher Auffassung man sich anschließt, hat der Minister sich in diesen Kollisionsfällen entweder dem Beschluß des Kanzlers oder dem des Kollegiums zu beugen. Ist er dazu nicht gewillt, so bleibt ihm als einzige Möglichkeit die Demission. Diese ist zwar im Grundgesetz nicht ausdrücklich für zulässig erklärt worden, muß aber jedem Minister zu jeder Zeit freistehen.[668]

Wenn die in § 19 GeschOBReg vorgeschriebene Beteiligung des Bundeskanzlers überhaupt unterbleibt, so ist die Geschäftsordnung der Bundesregierung, die als autonome Satzung Rechtsnormcharakter hat,[669] zwar verletzt. Wie Wacke[670] jedoch zu Recht hervorhebt, geht diese Geschäftsordnung dem Grundgesetz und den Gesetzen nach, so daß Verstöße gegen sie eine vorgenommene Maßnahme nicht ungültig machen. Der Bundeskanzler wird somit nicht als weitere Instanz zwingend in das Verfahren einer Versetzung in den einstweiligen Ruhestand eingeschaltet.[671]

bb) in den Ländern

In den Ländern ist die Zuständigkeit zur Vornahme der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand unterschiedlich geregelt.

In Berlin und Bremen ist der Senat,[672] in Hessen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland die Landesre-

---

668) Maunz in MDH, Rdnr. 5 zu Art. 64.

669) So die h.M.: vgl. Wacke, AöR 91,441 (474).

670) Wacke, AöR 91,441 (474); ebenso wie Mangoldt-Klein, S. 1269; a.A. Hamann, der die Geschäftsordnung für eine Verwaltungsverordnung hält, was an dem hier gefundenen Ergebnis jedoch nichts ändert; Art. 65, Anm. B 5.

671) Vgl. Wacke, AöR 91,441 (474).

772) § 71 BerlLBG; § 41 a BreBG.

gierung,[673] in Rheinland-Pfalz[674] der Ministerpräsident mit Zustimmung, in Schleswig-Holstein[675] auf Vorschlag der Landesregierung zuständig; in Niedersachsen ist das Landesministerium zuständig.[676]

b) Anhörungspflicht

Zu prüfen ist, ob der politische Beamte vor seiner Versetzung in den einstweiligen Ruhestand gehört werden muß. Weder die Verfassung noch die einzelnen Beamtengesetze enthalten eine diesbezügliche, speziell auf die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand bezogene Regelung. Jedoch sind im Bundesbeamtengesetz,[677] im Beamtenrechtsrahmengesetz[678] und in den darauf basierenden einzelnen beamtenrechtlichen Landesgesetzen[679] eine Anzahl von Vorschriften enthalten, die eine Anhörung des Beamten in bestimmten Fällen ausdrücklich vorsehen.

Dagegen ist eine allgemeine Anhörungspflicht, wie sie das Deutsche Beamtengesetz von 1937 in § 42 vorgesehen hatte, im neuen deutschen Bundes- und Lan-

---

673) Crisolli-Schwarz, Anm. 5 zu § 57 HessBG; § 38 NRWLBG; § 56, Abs. 1 SaarBG.

674) § 50 I RhPfLBG.

675) § 48 SchlHLBG.

676) § 47 Abs. 2 NdsBG. Unter "Landesministerium" ist das Kabinett zu verstehen; vgl. §§ 14 ff. GO Nds.LR v. 17.7.51 (Nds.MBl. S. 485).

677) Vgl. §§ 13 Abs. 2 S. 2; 26 Abs. 1 S. 3; 44 Abs. 4 S. 4; 60 Abs. 2; 90, S. 2 BBG.

678) Vgl. §§ 17 Abs. 1, 18 Abs. 1 u. 2, 56 BRRG.

679) Vgl. hierzu Ule, Beamtenrecht, S. 65, 70 f., 88, 253 f.

desrecht nicht ausdrücklich vorgeschrieben. § 42 DBG besagte hinsichtlich der Regelung des Verhältnisses zwischen dem Beamten und seinem Dienstvorgesetzten ganz allgemein, daß der Beamte über Beschwerden und Behauptungen tatsächlicher Art, die ihm nachteilig werden können, gehört werden müsse. Das galt allerdings nur, wenn es sich dabei nicht nur um dienstliche Urteile über seine Person, über seine Kenntnisse und seine Leistungen gehandelt habe.

In diesem Zusammenhang ist Wacke[680] nicht darin zu folgen, wenn er meint, die nachfolgende speziellere Vorschrift des § 44 DBG, habe diese Anhörungspflicht für den Fall der Wartestandsversetzung ausgeschlossen. Wacke begründet dies damit, eine Auslegung des Wortes "jederzeit" bedeute auch, daß eine vorherige Anhörung zu unterbleiben habe.[681] Zwar ist zutreffend, daß der Begriff "jederzeit" deutlich sagt, daß die Maßnahme, wenn sich ihre Notwendigkeit ergibt, auch sofort, also ohne weiteren Aufenthalt, durchgeführt werden kann. Hingegen kann man hieraus nicht schließen, daß der Begriff auch einen Hinweis auf den Wegfall der Anhörungspflicht enthalte. Auch die Anhörung des Beamten kann jederzeit durchgeführt werden, es braucht durch sie kein gravierender Zeitverlust zu entstehen, der die Wirksamkeit der Versetzungsmaßnahme beeinträchtigen könnte.

Wenn auch die Regelung des § 42 DBG nicht wörtlich in die neue deutsche Bundes- und Landesgesetzgebung übernommen worden ist, so besteht sie doch im Zusammenhang mit der Aufnahme in die Personalakten gemäß §§ 90 BBG, 56 BRRG und den entsprechenden

---

680) Wacke, AöR 91,441 (476).
681) Wacke, AöR 91,441 (476).

landesrechtlichen Regelungen[682] in abgewandelter Weise fort: Der Beamte muß gehört werden, bevor Beschwerden und Behauptungen tatsächlicher Art (nicht Werturteile),[683] die für ihn ungünstig sind oder ihm nachteilig werden können, in die Personalakten aufgenommen werden können. Auch die Äußerung des Beamten hierzu ist zu seinen Personalakten zu nehmen.

Aus der Tatsache, daß der Grundsatz des § 42 DBG nur in der eben geschilderten Form in den bundesdeutschen Beamtengesetzen wieder auftaucht und daß Anhörungspflichten in den einzelnen Beamtengesetzen ausdrücklich nur für einzelne Maßnahmen aufgestellt sind, nimmt die überwiegende Meinung an, daß ein allgemeiner Schluß auf zwingendes Gehör nach den Beamtengesetzen der Bundesrepublik nicht gezogen werden kann und daß deshalb keine Anhörungspflicht bei der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand bestehe.[684]

---

682) § 106 Abs. 3 BWLBG, Art. 100 Abs. 2 BayBG, § 56 Abs. 1 S. 2, 3 BerlLBG, § 93 Abs. 1 S. 2 u. 3 BreBG, § 94 S. 2 u. 3 HambBG, § 107 Abs. 2 HessBG, § 101 Abs. 2 NdsBG, § 102 Abs. 1 S. 2 u. 3 NRWLBG, § 102 Abs. 1, S. 2, 3 RhPfBG, § 109 S. 2 u. 3 SaarBG, § 106 Abs. 2 SchlHLBG. Außer im RhPfLBG ist in allen Landesbeamtengesetzen darüber hinaus noch eine Anhörungspflicht hinsichtlich der Aufnahme dienstlicher Beurteilungen in die Personalakten und eine Aufnahme dieser Äußerung des Beamten in die Personalakten vorgesehen.

683) Ule, Beamtenrecht, S. 252; OVG Hamburg, DVBl. 1955,131 f.; Wacke, AöR 91,441 (476); BVerwGE 38,336 (341 ff.); BVerwJR 1972,124 (126).

684) Kümmel, Erl. 2 zu § 47 NdsBG; Fischbach, Deutsches Beamtengesetz, 1951, S. 607; Ebert, D I 19; Fischbach, 39. DJT 1951, S. D 44, Fußn. 2; ders., BBG, S. 341; ders., Landesbeamtengesetz von Berlin, S. 150; Heyland-Geffers, Das Recht der Beamten, S. 47; Bochalli, Bundesbeamtengesetz,

Forts.d.Fußn. S. 228

Im Hinblick auf die politischen Beamten wird dabei noch besonders betont, daß der Begriff "jederzeit", der in den Gesetzen seit 115 Jahren gleichlautend verwendet werde, vor allem auch die sofortige, Zeitverlust vermeidende Durchführung der Maßnahme ermöglichen solle.[685] Zwar sei erstrebenswert, möglicherweise auch üblich, daß ein Minister einem hohen und ihm institutionell besonders verbundenen Beamten vor einer so weittragenden Entscheidung eine Gelegenheit zur Stellungnahme gebe, rechtlich vorgeschrieben sei dies jedoch nicht.[686] Bei der Eilbedürftigkeit, unter welcher die Entscheidung möglicherweise einmal stehe oder in politisch besonders brisanten Fällen, könne die vorherige Anhörung des Beamten sogar unangebracht sein und dem Zweck der Vorschrift widersprechen.[687] Außerdem sei zu beachten, daß dem politischen Beamten bei Übernahme des Amtes die gesetzliche Beschränkung der Möglichkeit einer jederzeitigen Versetzung in den einstweiligen Ruhestand bekannt gewesen sei.

Forts.d.Fußn. 684)
S. 170 f. (jedoch wohl unentschieden); ders., Grundriß, S. 41; ders., Landesbeamtengesetz NRW, S. 94; (hier eindeutig) Plog-Wiedow, § 36, Anm. 3; Nischk, S. 55; R. Schneider, DBG, § 44, Anm. 1, S. 165; Hildebrand-Demmler-Bachmann, § 38, Anm. 2; Ambrosius-Schütz-Ulland, Anm. 3 zu § 38; Sachse-Topka, S. 118; Thiele, DÖD 1961,81 f., 84 ff.; Schütz, DÖD 1958,1 (7); Anders, DÖV 1964,109 (114); Fehlig, S. 117; Wacke, AöR 91,441 (475 ff.); OVG Münster, ZBR 1958,141 (143). Für § 7 G 131 auch OVG Lüneburg, ZBR 1956,220.

685) Anders, DÖV 1964,109 (114); Fehlig, S. 116; Wacke, AöR 91,441 (475); BVerwG, DÖV 1965,630.

686) Thiele, DÖD 1961,81 (85); Wacke, AöR 91,441 (475).

687) Wacke, AöR 91,441 (475, 476) mit Hinweis auf Seel, Das deutsche Beamtengesetz, § 44, Anm. 5, S. 154; Fehlig, S. 118.

Wenn er dennoch das politische Amt freiwillig übernehme, so sei es auch nicht erforderlich, das rechtliche Gehör dann als einen unverzichtbaren Bestandteil des verwaltungsbehördlichen Verfahrens zu bezeichnen.[688]

Die Vielzahl dieser Argumente darf indessen nicht darüber hinwegtäuschen, daß deren Stichhaltigkeit in hohem Maße zweifelhaft ist, da alle Begründungspunkte die Bedeutung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs und Gesichtspunkte der Fürsorgepflicht nicht genügend berücksichtigen.

Rechtliches Gehör ist der Anspruch, gehört zu werden mit Angriff und Verteidigung und zu hören, was die Gegner vorbringen.[689] Zwar gewährleistet Art. 103 GG vom Wortlaut her das rechtliche Gehör nur vor Gericht. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, daß der Anspruch vor den Verwaltungsbehörden nicht bestehe oder jedenfalls nur insoweit anzuerkennen sei, als die Gesetze ihn ausdrücklich gewähren.[690] Wie Forsthoff und ein Teil der neueren Lehre sowie auch die neuere Verwaltungsrechtsprechung richtig betonen,[691] ist das rechtliche Gehör ein

---

688) Thiele, DÖD 1961,81 (86); Fehlig, S. 118.

689) Forsthoff, S. 228 mit Hinweis auf Dyroff, Bayr. Verwaltungsgerichtsgesetz, 5. Aufl., 1917, S. 598 und BVerwG DVBl. 1958,174.

690) Forsthoff, S. 228.

691) Forsthoff, S. 228; Ule, Beamtenrecht, S. 116 f.; Wolff II, § 116 III f.; Fees, ZBR 1956,203 (204); Grabendorff, Bundesbeamtengesetz, S. 44; Schmidt-Ehrenthal, § 47, Anm. 4; VGH Kassel, HessStAnz. 1949,249; ders., NJW 1956,1940 m. zustimmender Anmerkung von Hamann; VGH Stuttgart, VwRspr. 8,477; OVG Münster, DVBl. 1950, 674 und OVGE 9,231 = VwRspr. 7,1005.

unverzichtbarer Bestandteil eines rechtlich geordneten Verfahrens. Zumindestens dort, wo es sich um die Entziehung und Einschränkung von Rechten und Vorteilen handelt, ist es deshalb aus rechtsstaatlichen Grundsätzen geboten.[692] Wird in solchen Fällen gegen die Anhörungspflicht verstoßen, ist die Maßnahme rechtswidrig. Allerdings wird man davon ausgehen müssen, daß die Gewährung des rechtlichen Gehörs bis zu einem gewissen Zeitraum, spätestens dem Widerspruchsverfahren, mit heilender Wirkung nachholbar ist. Dieser Grundsatz des mindestens nachgängigen rechtlichen Gehörs - wie Wolff[693] es formuliert hat - gehört zu den fundamentalen Rechtssätzen, die in jedem Verfahren beachtet werden müssen.[694]

Ausgehend von diesen allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensrechts ist dem politischen Beamten ein unbedingter Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs zuzugestehen, ihm also vor Einleitung der Maßnahme Gelegenheit zur Äußerung zu geben, da die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand bzw. die Entlassung eine seine Rechtsstellung berührende Entscheidung ist. Ist dem politischen Beamten das rechtliche Gehör versagt worden, so ist die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand aus diesem Grunde rechtswidrig. Die Anhörung kann jedoch im Widerspruchsverfahren nachgeholt werden, der Mangel ist insofern heilbar. Wird die Anhörung nicht

---

692) Forsthoff, S. 228; Ule, Beamtenrecht, S. 116 f.; Wolff II, § 116 III f, ähnlich auch BVerfGE 8,332 (356 f.).

693) Wolff I, § 25 I a 2.

694) Wolff I, § 25 I a 2; Ule, Beamtenrecht, S. 117; OVG Münster, AS 13,181; Württ-BadVGH, VerwRspr. 8,477 f. (Leitsatz 2, S. 478); BVerfGE 6,44 f.

nachgeholt, so kann eine mögliche Klage allein auf die Versagung des rechtlichen Gehörs gestützt werden.[695]

Gegenüber diesen Grundsätzen vermögen auch die Begründungen der gegenteiligen Auffassung nicht zu überzeugen.

Zunächst kann nicht daraus, daß die verschiedenen Gesetze seit über 100 Jahren den Begriff "jederzeit" verwenden, geschlossen werden, daß bei einer möglichen Eilbedürftigkeit der Maßnahme eine vorherige Anhörung unangebracht sei, da hierdurch die Maßnahme u.U. übergebührlich verzögert werden würde. Dieses Argument erweist sich als mehr als vordergründig. Auch eine Anhörung kann sofort vorgenommen werden, ohne daß deshalb Tage verstreichen müßten und das Verfahren dadurch verzögert werden würde. Sicherlich wird es -außer vielleicht bei einer Staatskrise - nicht gerade an einem Zeitraum von wenigen Stunden hängen, ob sich die beabsichtigte eilbedürftige Versetzungsmaßnahme noch als wirksam erweist oder nicht. Es kann daher festgestellt werden, daß die Eilbedürftigkeit der Maßnahme die vorherige Anhörungspflicht in der Regel nicht beeinträchtigt.[696]

---

695) BVerwGE 38,336 ff.; Ule, Beamtenrecht, S. 117; Wolff I, § 25 I a 2 und Wolff II, § 116 III f, noch weitergehend wohl Forsthoff, S. 228; Fees, ZBR 1956,203 (204); Grabendorff, Bundesbeamtengesetz, S. 44; Grabendorff-Arend, Anm. 3 zu § 50; Schmidt-Ehrenthal, § 47, Anm. 4; VGH Stuttgart, VwRspr. 8,477. Die Auffassung von Bochalli, Bundesbeamtengesetz, Anm. 2 zu § 36 und Schneider, Komm. zum DBG, Anm. 1 zu § 44, wonach die Anhörung nicht vorgeschrieben sei, dem Beamten in der Regel jedoch Gelegenheit zur Äußerung vor Absetzung der Verfügung über die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand zu geben sein wird, ist nicht konsequent genug.

696) Ähnlich auch BVerwGE 38,336 (341).

Auch der Hinweis, in politisch besonders brisanten Fällen könne die vorherige Anhörung des Beamten sogar unangebracht sein und dem Zweck der Vorschrift widersprechen, vermag nicht zu überzeugen. Zunächst einmal bringt keiner der Verfechter dieser Auffassung nähere Gründe dafür vor, weshalb gerade in diesen Fällen eine Anhörung unangebracht sein sollte. Es kann daher nur vermutet werden, damit sei gemeint, ein unnötiges politisches Hochspielen u.U. die Politik der Regierung gefährdender Argumente sei vom Standpunkt der Regierung inopportun und daher zu vermeiden. Indessen wird dabei übersehen, daß die Anhörung ein internes behördliches Verfahren ist und die Öffentlichkeit deshalb nur bedingt - dh. wie die Pressepolitik der Regierung es zuläßt - daran teilhaben kann. Darüber hinaus könnte ein politischer Beamter, dem kein rechtliches Gehör in solchen politisch brisanten Fällen gewährt worden ist, gerade durch gezielte und geschickte Information der Öffentlichkeit, die mit der auch im Ruhestand weitergeltenden Schweigepflicht durchaus noch in Einklang stehen könnte, der Regierung mehr politische Schwierigkeiten bereiten, als wenn in einem zwischengeschalteten Anhörungsvorgang die Fronten eindeutig geklärt worden wären.

Wenn Wacke[697] argumentiert, die Befürworter einer vorherigen Anhörungspflicht sähen zu stark die Belange des Beamten und zu wenig die des Staates, so trifft diese Argumentation nicht den Kern der Dinge, denn gerade durch eine vorherige Anhörung werden auch die Belange des Staates gewahrt. Gerade in den eben angesprochenen politisch brisanten Fällen ist die Möglichkeit denkbar, daß die Vertrauenskrise

697) Wacke, AöR 91,441 (476).

durch ein behebbares Mißverständnis entstanden ist. Dann könnte aber die vorherige Anhörung dieses Mißverständnis schnell aufklären und beseitigen, das Vertrauensverhältnis könnte wiederhergestellt werden und der Beamte brauchte nicht in den einstweiligen Ruhestand versetzt zu werden, woran auch der Staat aus haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten ein nicht geringes Interesse haben muß. Aber auch politisch würde einer Regierung ein allzu großer Verschleiß an politischen Beamten schlecht bekommen und die Glaubwürdigkeit der eigenen Politik in der Öffentlichkeit erheblich gefährdet.

Wenn schließlich noch von den Gegnern der hier vertretenen Auffassung vorgetragen wird, die gesetzlichen Beschränkungen der Ausgestaltung des politischen Amtes seien dem Beamten bei der ja freiwilligen Übernahme eines solchen Amtes bereits bekannt gewesen, das rechtliche Gehör könne deshalb nicht unverzichtbarer Bestandteil des behördlichen Versetzungsverfahrens sein, so verkennt diese Argumentation zum einen, daß die Übertragung eines solchen Amtes auch ohne Zustimmung des Beamten möglich ist.[698] Zum anderen wird dadurch im besonderen Maße der Sinn des rechtlichen Gehörs im Verwaltungsverfahren verkannt.

Sinn und Zweck des rechtlichen Gehörs ist es (zumindest), bei der Entziehung oder Einschränkung von Rechten und Vorteilen, durch die Möglichkeit des Betroffenen, sich zu der beabsichtigten Maßnahme zu äußern, ein Höchstmaß an Billigkeit und rechtlicher Ausgewogenheit der Entscheidung und damit eine

---

698) Vgl. oben S. 193 ff.

rechtsstaatliche Sicherung zu erreichen.[699] Dieser Zweck des rechtlichen Gehörs ist beim politischen Beamten unabhängig davon, ob der Betroffene sich freiwillig in eine Situation begeben hat, die es der Behörde ermöglicht, bei ihm unter erleichterten Voraussetzungen eine Statusänderung vorzunehmen. Für die Einräumung des rechtlichen Gehörs kann es nicht auf die Freiwilligkeit der Unterwerfung unter den Status des politischen Beamten und das Wissen um die besonderen Bedingungen der politischen Übereinstimmung und der Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand ankommen. Vielmehr ist allein darauf abzustellen, daß auch eine Statusveränderung beim politischen Beamten, da er Beamter ist, dem Verfassungsgrundsatz der Rechtsstaatlichkeit unterliegt. Daher muß im Verfahren der einstweiligen Ruhestandsversetzung dieser Grundsatz in höchstmöglichem Maße berücksichtigt werden, unabhängig davon, ob jemand freiwillig politischer Beamter geworden ist oder nicht.

Kann somit die Argumentation der Gegenmeinung die hier vertretene Auffassung nicht erschüttern, so läßt sich für die Erforderlichkeit der Gewährung des rechtlichen Gehörs über die bereits gebrachte Begründung hinaus noch der Gesichtspunkt der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht heranziehen.

---

699) Widersprüchlich in diesem Zusammenhang Plog-Wiedow, Rdnr. 9 zu § 90 und Rdnr. 6 zu § 79 sowie Rdnr. 3 zu § 36, die einerseits ein rechtliches Gehör bei der Versetzung eines politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand ablehnen, andererseits aber einen allgemein geltenden beamtenrechtlichen Grundsatz des rechtlichen Gehörs anerkennen wollen, der sich aus den Bestimmungen der §§ 56 S. 2 und 90 S. 2 BBG herleiten lasse.

So vertreten nicht unbedeutende Stimmen[700] die Auffassung, aus der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht im allgemeinen ergebe sich eine Anhörungspflicht vor dem Beamten ungünstigen Entscheidungen. Das BVerfG[701] hat dies gerade im Zusammenhang mit dem politischen Beamten besonders betont. Wenn Wacke[702] hierzu die Auffassung vertritt, diese Entscheidung lasse durchaus offen, daß durch die besondere gesetzliche Ordnung für die politischen Beamten die Anhörungspflicht wegen des Wörtchens "jederzeit" auch ausgeschlossen werden könne, so ist diese Meinung unzutreffend. Denn das BVerfG hat in dieser Entscheidung unter Hinweis auf § 42 DBG eindeutig festgestellt, daß sich eine Anhörungspflicht bei nachteiliger Entscheidung für alle Beamten ergebe, alsoauch, von der Intention der Entscheidung her, für die politischen Beamten. Es hat lediglich dahingehend eingeschränkt, daß dieser Grundsatz im einzelnen einer verfahrensrechtlichen Ausgestaltung nicht bedarf und in einem - dort in Frage stehenden - Spezialgesetz nicht besonders erwähnt zu werden braucht. Damit hat das BVerfG aber letztlich nichts anderes gesagt, als daß die Anhörungspflicht auch unbeschadet der fehlenden Erwähnung in den konkreten Vorschriften eines Gesetzes für jede einem politischen Beamten statusmäßig nachteilige Entscheidung zu berücksichtigen ist.

Auch die Annahme Wackes,[703] daß auch der Bundesgerichtshof seinen Ausspruch,[704] der in § 42 DBG ausgedrückte Anhörungsgrundsatz sei nach wie vor

---

700) BVerfGE 8,332 (356 f.); BGHZ 22,258 = ZBR 1957,48, 50 = NJW 1957,298; Bochalli, BBG, § 79, Anm. 2.

701) BVerfGE 8,332 (356 f.).

702) Wacke, AöR 91,441 (477).

703) Wacke, AöR 91,441 (477).

704) BGHZ 22,258 = ZBR 1957,48, 50 = NJW 1957,298.

in Personalsachen allgemein zu beachten, nicht auf die politischen Beamten beziehen wollte, ist nur eine durch nichts bewiesene Vermutung und als Argument gegen die Herleitung einer Anhörungspflicht vor dem Beamten ungünstigen Entscheidung aus einer allgemeinen Fürsorgepflicht unbrauchbar. Das gilt um so mehr, als Wacke sich hier auf eine Entscheidung des Reichsgerichts aus dem Jahre 1927 bezieht,[705] während § 42 DBG erst seit dem 26. Januar 1937 geltendes Recht war, die reichsgerichtliche Entscheidung sich somit nicht auf den in dieser Vorschrift niedergelegten Grundsatz beziehen konnte.

Als Ergebnis läßt sich somit festhalten, daß dem politischen Beamten vor der ihn statusmäßig belastenden Entscheidung über seine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand ein Recht auf Anhörung zusteht,[706] das aus dem Rechtsstaatsprinzip und der dienstherrlichen Fürsorgepflicht resultiert. Bei Versagung des rechtlichen Gehörs ist die Entscheidung rechtswidrig, allerdings mit der Möglichkeit der Heilung durch Anhörung spätestens im Widerspruchsverfahren.[707]

---

705) RG JW 1927, S. 2199.

706) Aus Mitteilungen Betroffener hat Verf. entnehmen können, daß in der Regel in praxi dieses Erfordernis erfüllt wird.

707) So auch mit der Begründung auf das Rechtsstaatsprinzip Ule, Beamtenrecht, S. 117; Wolff I, § 25 I a 2 und Wolff II, § 116 III f; Fees, ZBR 1956,203 (204); Grabendorff, Bundesbeamtengesetz, S. 44; Schmidt-Ehrenthal, § 47, Anm. 4; noch weitergehend Forsthoff, S. 228; VGH Stuttgart, VwRspr. 8,477; einengend Bochalli, Bundesbeamtengesetz, Anm. 2 zu § 36 und Schneider, Komm. zum DBG, Anm. 1 zu § 44. Mit der Begründung auf die Fürsorgepflicht BVerfGE 8,332 (356 f.), allgemein für die Beamten, ohne Hinweis auf politische Beamte BGHZ 22,258 = ZBR 1957,48,50 = NJW 1957,298 und Bochalli, Bundesbeamtengesetz, § 79, Anm. 2.

c) Form der Entscheidung und Begründungszwang

Gemäß § 37 S. 1 BBG beginnt der einstweilige Ruhestand grundsätzlich in dem Zeitpunkt, in dem die Versetzung in den Ruhestand dem Beamten mitgeteilt wird. Über die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erhält der betroffene Beamte vom Bundespräsidenten eine Urkunde.[708] Diese ist ihm gemäß § 175 BBG nach den Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes[709] zuzustellen. Mit der Zustellung der Urkunde beginnt der einstweilige Ruhestand.[710]

Das BRRG enthält keine Vorschrift über die Form der Versetzungsverfügung. Dennoch haben alle Bundesländer die Einhaltung der Schriftform durch Erteilung einer Versetzungsurkunde in den Landesbeamtengesetzen bzw. Landeszustellungsgesetzen ausdrücklich normiert. Diese Vorschriften entsprechen im wesentlichen der bundesrechtlichen Regelung.[711]

Fraglich ist, ob die Versetzungsverfügung mit der Angabe von Gründen versehen sein muß.

In praxi enthält die Urkunde selbst grundsätzlich keine Begründung, sondern lediglich die Mitteilung der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand.[712] Soweit dem Verfasser bekannt geworden ist, wird auf Bundesebene allein vom AA konsequent die Praxis ge-

---

708) Vgl. § 37 BBG sowie Ule, Beamtenrecht, S. 542 f.; vgl. auch §§ 1 Abs. 2, 2 DB zur AO des Bundespräsidenten über Ernennung und Entlassung v. 25.9.69 (GMBl. S. 434).

709) Vom 3. Juli 1952 (BGBl. I, S. 379).

710) Für Vorstandsmitglieder der Bundesbahn, die nicht wiederernannt werden, allerdings auch keine politischen Beamten sind, beginnt der einstweilige Ruhestand gemäß § 8 Abs. 5 BBahnG mit dem Ablauf der Amtszeit.

711) Vgl. die erschöpfende Aufzählung bei Ambrosius-Schütz-Ulland, Bd. II, Rdnrn. 3-6 zu § 181.

712) Auskunft des Bundespräsidialamtes v. 5.7.1972, Az. A I/1 - 4656/72 -.

übt, die Maßnahme mit einem begründenden Begleitschreiben zu versehen bzw. die Gründe vor Einleitung des einstweiligen Zurruhesetzungsverfahrens schriftlich mitzuteilen.[713]

Die herrschende Meinung in der Literatur[714] und die gesamte einschlägige Rechtsprechung[715] vertreten seit jeher den Standpunkt, daß die Entscheidung keiner Begründungspflicht unterliege. Dies ist auch in 3 Ländergesetzen durch die Aufnahme des Passus "ohne Angabe von Gründen" ausdrücklich normiert.[716] Zur Begründung wird angeführt, es sei bei den poli-

---

713) Dem Verf. erteilte mündliche Auskunft der zuständigen Abt. des AA.

714) Bochalli, Grundriß, S. 41; Scheerbarth, Beamtenrecht, § 9 II 5; Hartung, S. 25; Goldberg, S. 24; Runge, S. 21 (für die geschichtliche Entwicklung); Anschütz, JW 1927,2692; Brand, Das Beamtenrecht, 3. Aufl., 1928, S. 265; ders., Die preuß. Dienststrafordnungen, 2. Aufl., 1932, S. 363; ders., Das deutsche Beamtengesetz, 4. Aufl., 1942, S. 484; Juncker-Barth, Anm. 3 zu § 56; Corning, DJZ 1928,771; Nadler-Wittland-Ruppert, S. 826; Schneider, DBG 1951, § 44, Anm. 1; Fees, ZBR 1956,203 (204); Haubrichs (mit Bedenken), ZBR 1964,136 (137); Schütz, DÖD 1958,1 (7); Grabendorff-Arend, Anm. 3 zu § 50; Wacke, AöR 91,441 (478 ff.); Thieme, Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 169; Evers, Festschrift, S. 19 (28); Fehlig, S. 124 ff., allerdings mit der Einschränkung, daß ein Begründungszwang grundsätzlich geboten sei, aus staatspolitischem Interesse bei den politischen Ämtern allerdings zurücktreten müsse. Fischbach, BBG, § 36, Anm. I u. V; ders., DBG und BPersG 1951, S. 607; ders., Landesbeamtengesetz für Berlin, 1954, S. 150; Plog-Wiedow, § 36, Rdnr. 3; v. Stackelberg, S. 32; Hildebrandt-Demmler-Bachmann, § 38, Anm. 2; Ambrosius-Schütz-Ulland, Anm. 3 zu § 38; Sachse-Topka, S. 102, 118; Crisolli-Schwarz, § 57, Anm. 5; Thiele, DÖD 1961,81 (85 f.); Distel-Selge, Erl. 3 zu § 36.

715) BVerfGE 8,332 (356); BVerwG DÖV 1965,630 (631, 2. Sp.); OVG Koblenz, DVBl. 1958,835 (836); OVG Münster, AS 13,182; RG JW 1927,2199 (links); für § 7 G 131 auch OVG Lüneburg, ZBR 1956,220.

716) § 47 Abs. 2 NdsBG; § 50 RhPfLBG; § 56 SaarBG.

tischen Beamten ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG, daß sie ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden könnten. Es genüge hierfür die Zugehörigkeit zur Gruppe der politischen Beamten.[717] Selbst wenn man einen allgemeinen Begründungszwang bei belastenden Verwaltungsakten annehmen wolle, sei er bei politischen Beamten, die sich ja in einem besonderen Gewaltverhältnis befänden, durch Gesetz ausgeschlossen worden, weil die "jederzeit" mögliche Disponibel-Stellung ohne erschwerende Formerfordernisse möglich sein solle,[718] um der möglicherweise bestehenden Eilbedürftigkeit der Entscheidung gerecht zu werden.[719] Darüber hinaus hänge die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand bisweilen von Unwägbarkeiten und Voraussetzungen ab, die oft nicht genau zu umreißen seien und deren Offenbarung nicht im Sinne der gesetzlichen Regelung liege.[720]

Diese Meinung steht in einem Gegensatz zu der herrschenden Auffassung von der Begründungspflicht bei belastenden Verwaltungsakten.

Entgegen seiner in bezug auf die politischen Beamten vertretenen Auffassung steht das BVerfG[721] sonst zur Frage der Begründung belastender Verwaltungsakte auf dem Standpunkt, daß der Bürger, in dessen Rechte eingegriffen werde, einen Anspruch habe, die Gründe dafür zu erfahren. Das folge aus allgemeinen rechts-

---

717) BVerfGE 7,155 (166); 8,332 (356); BVerwGE 19, 332 (336) = DÖV 1965,630 (631, 2. Sp.).

718) Wacke, AöR 91,441 (478).

719) Fehlig, S. 127.

720) OVG Münster, AS 13,182; Fehlig, S. 127; Wacke, AöR 91,441 (478 f.).

721) BVerfGE 6,32 (44).

staatlichen Grundsätzen und müsse auch dann gelten, wenn eine entsprechende gesetzliche Vorschrift fehle. Die Behörde habe allerdings das Recht, die Begründung für den erlassenen Verwaltungsakt im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nachzuschieben.

Auch nach der neueren Auffassung des BVerwG[722] ist ein Verwaltungsakt im Gegensatz zu seiner bezüglich politischer Beamter vertretenen Meinung wegen fehlender Begründung fehlerhaft. Das sei allerdings dann nicht der Fall, wenn die Gründe offensichtlich seien oder der Betroffene sie kenne, was bei der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand zumindest nicht der Regelfall sein dürfte.

Auch in der Literatur besteht weitgehend Übereinstimmung darüber, daß für belastende Verwaltungsakte eine Begründungspflicht besteht.[723] Diese Begründungspflicht ergebe sich aus der gesetzlichen Gewährleistung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes,[724] auch wenn diese Pflicht gesetzlich nicht näher vorgeschrieben sei. Sie findet ihren Grund somit nach nahezu einhelliger Auffassung[725] darin, daß der Betroffene sonst in seiner Rechtsverteidigung gegen den Verwaltungsakt behindert würde. Zum Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) und zur

---

722) BVerwGE 10,37 (43); 75 (78) im Gegensatz zu der früher vertretenen Auffassung, wonach bei belastenden Verwaltungsakten keine Begründungspflicht bestehe, wenn dies nicht ausdrücklich gesetzlich bestimmt sei (BVerwG, DVBl. 1954, 224; DÖV 1956,88 f.).

723) Stellvertretend für eine Vielzahl von Stimmen: Forsthoff, S. 230, 242; Wolff I, § 50 II d 2; Bachof, JZ 1962,746; Zschacke, NJW 1954,413 (414).

724) Forsthoff, S. 230.

725) Vgl. Fußn. 723.

Gewährleistung des Rechtsweges (Art. 19 Abs. 4 GG) gehört aber, daß der Bürger sich gegen belastende Verwaltungsakte sachgemäß verteidigen kann. Auch würde bei Fehlen der Begründung, insbesondere bei Ermessensentscheidungen, die Überprüfungsmöglichkeit durch das Gericht zu sehr erschwert.

Fehlt somit einem schriftlichen belastenden Verwaltungsakt eine ordentliche Begründung und wird der Betroffene durch das Fehlen der Begründung in der Beurteilung der Sach- und Rechtslage wesentlich behindert - sind ihm die Gründe also nicht bereits hinreichend bekannt oder offensichtlich -, so ist der Verwaltungsakt mangelhaft.

Eine Ausnahme von dieser Begründungspflicht könnte in Betracht kommen, wenn nach der Art der Entscheidung die Begründung im öffentlichen Interesse geheimzuhalten ist.[726] Dies wird in der Regel bei der Versetzungsentscheidung in den einstweiligen Ruhestand nicht der Fall sein.[727] Vielmehr ist hier in erster Linie an den militärischen Bereich gedacht, um durch einen Begründungszwang nicht unnötige Sicherheitsrisiken zu schaffen.

Der Mangel der fehlenden Begründung kann allerdings nach den hier entwickelten Grundsätzen durch ein Nachholen der Begründung im Widerspruchsverfahren geheilt werden.[728] Hierbei handelt es sich nicht

---

726) Z.B. im Hinblick auf militärische Notwendigkeiten im Krisenfall.

727) Könnte allerdings bei der Entscheidung hinsichtlich der einstweiligen Ruhestandsversetzung von Geheimdienst- und Verfassungsschutzbeamten eine Rolle spielen.

728) So die h.M.; vgl. die Vertreter, die in Fußn. 721 und 723 aufgeführt sind.

um ein Nachschieben von Gründen, sondern um eine echte Heilung eines fehlerhaften Verwaltungsaktes.[729]

Ausgehend von diesen allgemein für belastende Verwaltungsakte geltenden Grundsätzen, hat sich eine im Vordringen befindliche Mindermeinung herausgebildet, die eine Ausnahme von der Begründungspflicht hinsichtlich der Verfügung der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand grundsätzlich nicht gelten lassen will.[730]

Der Argumentation der herrschenden Meinung hinsichtlich des Zeitverlustes ist schon bei der Prüfung des rechtlichen Gehörs entgegengetreten worden.[731] Die dort vertretene Auffassung gilt uneingeschränkt, auch für die Frage der Begründungspflicht. Auch hier ist nicht einzusehen, weshalb eine vorherige Formulierung der Gründe derartige Zeitverluste mit sich bringen würde, daß dadurch der Sinn und Zweck der Maßnahme gefährdet werden könnten.

Gegenüber dem von der Rechtsprechung[732] vorgebrachten Argument, daß die Entscheidung der Regierung auch durch nicht genau zu umreißende Imponderabilien veranlaßt sein könnte, deren Offenbarung im einzelnen nicht immer im Sinne der gesetzlichen Regelung liege, hat Ule[733] zutreffend erwidert, daß solche Gesichtspunkte auch bei anderen, einer Begründungs-

---

729) OVG Koblenz, DVBl. 1958,835; Wolff I, § 50 II d 2; Forsthoff, S. 242; Bernet, Die Polizei 1970, 350 (353).

730) Anders, DÖV 1964,109 (115); Ule, Beamtenrecht, S. 117.

731) Vgl. S. 231 der Arbeit.

732) BVerwGE 19,332,336; OVG Münster, ZBR 1958,141 ff.

733) Ule, Beamtenrecht, S. 117.

pflicht unterliegenden Ermessensentscheidungen eine Rolle spielen würden, z.B. bei der Einbürgerung. Mögliche Formulierungsschwierigkeiten der Behörde sollten keine Grundlage für die Ablehnung einer Begründungspflicht darstellen.

Auch wenn man der Auffassung sein sollte, die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand ohne Angabe von Gründen gehöre zu den durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums,[734] wäre dieser Grundsatz durch die Verfassungsnorm über die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG), die hier als vorrangig anzusehen ist, aufgehoben.[735]

Schließlich läßt sich für eine Begründungspflicht noch folgendes anführen:
Gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4, Abs. 3 VwGO besteht hinsichtlich des Widerspruchs des betreffenden Beamten gegen die beabsichtigte Maßnahme ein beschränkbarer Suspensiveffekt. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO bestimmt, daß die aufschiebende Wirkung der Maßnahme in den Fällen entfällt, in denen die sofortige Vollziehung im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten von der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen oder über den Widerspruch zu entscheiden hat, besonders angeordnet wird. Ein

---

734) Vgl. oben S. 127, 130.

735) Ule, Beamtenrecht, S. 117, weist in diesem Zusammenhang noch darauf hin, daß sonst mit dem gleichen Recht gegenüber Art. 19 Abs. 4 GG und der gerichtlichen Anfechtbarkeit aller Verwaltungsakte im Beantenverhältnis unrichtigerweise eingewandt werden könne, derartige beamtenrechtliche Verwaltungsakte hätten früher nie angefochten werden können.

überwiegendes Interesse an der sofortigen Vollziehung dürfte für die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand regelmäßig zu bejahen sein, da dem Staat wegen der Bedeutung der politischen Ämter für die Organisation der Verwaltung an einem zügigen Ablauf der beabsichtigten Maßnahme gelegen sein wird. Daher wird auch die sofortige Vollziehung der Versetzung in der Verfügung regelmäßig angeordnet sein. Diese Anordnung der sofortigen Vollziehung reicht allerdings allein nicht aus, vielmehr muß gemäß § 80 Abs. 3 S. 1 VwGO das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsaktes schriftlich begründet werden. Gerade also, um einen möglicherweise unnötigen Zeitverlust durch die Wirkung des Suspensiveffektes zu vermeiden, wird die Behörde zumindest ihr besonderes Interesse an der sofortigen Vollziehung der Verfügung begründen müssen. Es ist deshalb nicht einzusehen, weshalb die Eilbedürftigkeit auch einer Angabe der Versetzungsgründe überhaupt entgegenstehen sollte. Die Eilbedürftigkeit der Verfügung kann daher als Argument gegen eine Begründungspflicht auch aus diesem Grunde nicht überzeugen.

Auch wenn in einzelnen Landesbeamtengesetzen[736] ausdrücklich normiert ist, daß die hier in Frage stehende Maßnahme nicht begründet zu werden braucht, steht das der hier vertretenen Auffassung nicht entgegen, da die übergeordneten Verfassungsgrundsätze des Rechtswegsprinzips (Art. 19 Abs. 4 GG) und der Rechtsstaatlichkeit (Art. 20 GG) dem einfachen Gesetzesrecht vorgehen und ihnen entgegenstehende Vorschriften daher rechtswidrig und somit nicht zu beachten sind.

---

736) Vgl. Fußn. 716.

Ist sonach mit der Mindermeinung[737] davon auszugehen, daß auch bei der Verfügung der Versetzung eines politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand eine allgemeine Begründungspflicht besteht, ergibt sich allerdings vom Ergebnis her gegenüber der herrschenden Meinung[738] kaum eine Abweichung. Während mit der Mindermeinung davon auszugehen ist, daß eine fehlende Begründung im Widerspruchsverfahren nachgeholt und der Fehler dadurch geheilt werden kann, vertritt auch der überwiegende Teil der herrschenden Meinung[739] die Auffassung, daß jedenfalls im Widerspruchsverfahren eine Begründung der Maßnahme aus rechtsstaatlichen Grundsätzen erforderlich ist, die im reinen Verwaltungsverfahren von dem Grundsatz der Begründungspflicht hinsichtlich der politischen Beamten gemachte Ausnahme jedenfalls nicht bei der Einleitung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens durch das Widerspruchsverfahren zu gelten hat.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß die Verfügung über die Versetzung von politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand - trotz der teilweise gegenteiligen landesgesetzlichen Normierung - nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensrechtes begründet werden muß. Fehlt eine Begründung, ist sie im Widerspruchsverfahren nachzuholen. Dadurch wird die fehlerhafte Maßnahme geheilt. Es besteht im Ergebnis somit kein Unterschied zu der grundsätzlich aus den Gesichtspunkten des Rechtsstaats- und des Rechtswegprinzips (Art. 29, 19 IV GG) abzulehnenden herrschenden Meinung, die über-

---

737) Ule, Beamtenrecht, S. 117; Anders, DÖV1964, 109 (115); Mayer, S. 148.

738) Vgl. Fußnoten 714, 715.

739) So vor allem Wacke, AöR 91,441 (479); Fehlig, S. 127 f.; Bernet, Die Polizei 1970,350 (353).

wiegend jedenfalls auch eine Begründungspflicht zumindest im Widerspruchsverfahren für erforderlich hält.

d) Unabhängigkeit von der Möglichkeit anderer Verwendung

Weder in den bundes- noch in den landesrechtlichen Regelungen ist die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand formell von der Möglichkeit anderer Verwendung abhängig gemacht. Man wird dies auch nicht als ungeschriebenen Verfahrensgrundsatz deklarieren können. Inwieweit materiell bei der Ausübung des Ermessens hinsichtlich der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und damit die Möglichkeit eines milderen Mittels berücksichtigt werden muß, wird an späterer Stelle zu prüfen sein.

e) Besonderheiten bei den politischen Beamten auf Probe

Für die politischen Beamten auf Probe gilt sowohl bundes- als auch mit einer Ausnahme[740] landesrechtlich die Besonderheit, daß sie nicht in den einstweiligen Ruhestand versetzt, sondern jederzeit ohne Einhaltung der üblichen Entlassungsfristen entlassen werden können.[741]

---

740) Das Landesbeamtengesetz von Rheinland-Pfalz enthält keine entsprechende Vorschrift.

741) Vgl. § 36 Abs. 1 ("soweit sie Beamte auf Lebenszeit sind") und § 31 Abs. 2, 3 BBG sowie § 31 Abs. 2 BRRG und § 67 Abs. 2 BerlLBG; § 38 Abs. 2 BreBG, § 42 Abs. 2 HessBG, § 39 Abs. 2 NdsBG, § 34 Abs. 2 NRWLBG, § 45 Abs. 2 SaarBG, § 43 Abs. 2 SchlHLBG.

2. Materiellrechtliche Voraussetzungen

a) Die Beeinträchtigung der Eignung

aa) Allgemein

Wie oben bei der Bestimmung des Begriffs des politischen Beamten festgestellt worden ist, bedürfen die betroffenen Beamten zur Wahrnehmung der besonderen Transformationsfunktionen neben der fachlichen auch einer besonderen politischen und persönlichen Eignung.[742] Diese besondere Eignung muß im Interesse der zu erfüllenden staatstragenden Aufgaben permanent sein.[743] Bei einer Beeinträchtigung dieser Eignung kann die Regierung jederzeit - d.h. ohne Einhaltung von Fristen[744] - eine Entfernung der betroffenen Beamten aus ihren Ämtern durch die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand veranlassen.[745]

Bei dem vorliegenden, sehr weiten Eignungsbegriff[746] ist es fraglich, wann von einer Beeinträchtigung, d.h. einem die einstweilige Ruhestandsversetzung rechtfertigenden Nachlassen oder Fortfall der Eignung des politischen Beamten gesprochen werden kann.

bb) Unbestimmter Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum und Ermessensentscheidung

Dabei ist zunächst zu klären, ob die Feststellung der Eignung des politischen Beamten eine reine Ermessensentscheidung ist oder ob die Eignung als unbestimmter Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum

742) Vgl. oben S. 145 ff.
743) Vgl. oben S. 151 ff.
744) Vgl. oben S. 156.
745) Vgl. oben S. 156 f.
746) Vgl. oben S. 145 ff.

Voraussetzung ist für eine Ermessensentscheidung der Behörde darüber, ob sie den politischen Beamten im Amt beläßt oder nicht. Bei der zur Beantwortung dieser Frage notwendigen Abgrenzung zwischen Ermessen und unbestimmtem Rechtsbegriff (mit Beurteilungsspielraum) ist zunächst davon auszugehen, daß gesetzliche Vorschriften, die die Verwaltungsbehörde zum Handeln ermächtigen, in der Regel folgende Struktur haben:

Das Gesetz stellt zunächst Voraussetzungen für das Handeln der Behörde auf. Die Tatbestandsmerkmale, die diese Voraussetzungen angeben, sind Rechtsbegriffe. Dabei handelt es sich teilweise um bestimmte Rechtsbegriffe, nämlich dann, wenn der Rechtssatz zwingend vorschreibt, wann und wie das Verwaltungsorgan etwas tun oder unterlassen muß.[747] Teilweise handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe oder - wie Wolff[748] es ausdrückt - um unbestimmte Gesetzesbegriffe. Auch durch diese Rechtssätze ist die Verwaltung zwingend gebunden, wenn auch die Bestimmbarkeit des Begriffes wegen dessen z.T. generalklauselartiger Fassung im Einzelfall schwieriger ist als bei bestimmten Rechtsbegriffen. Schließlich kann es sich aber auch um unbestimmte Rechtsbegriffe handeln, bei deren Anwendung der Behörde ein Beurteilungsspielraum zusteht. Ein Beurteilungsspielraum bedeutet, daß der Behörde ein Spielraum bei der Beantwortung der Frage zugebilligt ist, ob ein unbestimmter Rechtsbegriff nach dem Lebenssachverhalt gegeben ist oder nicht.[749] Dieser Beurteilungsspielraum stellt einen gerichtlich unüberprüfbaren

747) Wolff I, § 31 I b bezeichnet dies als "durch bestimmten Rechtssatz gebundene Verwaltung".

748) Vgl. Fußnote 747.

749) Wolff I, § 31 I c 4.

Entscheidungsbereich der Behörde bei den unbestimmten Rechtsbegriffen dar.[750]

Liegt eine dieser Voraussetzungen vor, so läßt das Gesetz zu, daß die Behörde eine Rechtsfolge setzt, d.h. meist durch Verwaltungsakt anordnet.
Dabei kann das Gesetz die behördliche Maßnahme zwingend an die Voraussetzungen binden, so daß dann, wenn die Voraussetzungen vorliegen oder nicht vorliegen, die Behörde handeln oder nicht handeln muß. Die Behörde ist dann in ihrem Handeln gebunden (gebundene Verwaltung).

Darüber hinaus ist möglich, daß das Gesetz der Behörde freistellt, ob sie handelt und wie sie handelt. Die Behörde soll also berechtigt sein, nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten des Einzelfalles zu entscheiden, was sie tut. Der Behörde ist insofern (Handlungs-)Ermessen eingeräumt.

Dieses Ermessen kann einmal dahingehend eingeräumt sein, daß das Gesetz der Behörde die Entscheidung darüber überläßt, ob sie überhaupt handelt oder ob sie nichts tut. Es handelt sich dann um das sogenannte Entschließungsermessen.

Zum anderen kann das Ermessen dahingehend eingeräumt sein, daß das Gesetz der Behörde außerdem oder ausschließlich die Wahl zwischen mehreren positiven Möglichkeiten des Handelns lassen kann. Es handelt sich dann um das sogenannte Auswahlermessen.[751]

---

750) Wolff I, § 31 I c 4.

751) Vgl. bzgl. dieser Unterscheidung im einzelnen auch Wolff I, § 31 II a - c mit den dort angegebenen Fundstellen.

Der Ermessensbereich beginnt also erst, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.[752] Der unbestimmte Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum gehört somit zur Voraussetzungsseite, während das Ermessen zur Rechtsfolgeseite gehört.

Geht man von diesem Unterscheidungsschema aus, so erscheint es zweifelhaft, ob die fast einhellig in Literatur und Rechtsprechung vertretene Auffassung zutreffend ist, die darauf abstellt, bei der Entscheidung über die Versetzung eines politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand handele es sich lediglich um eine Ermessensausübung der Behörde, die vom Verwaltungsgericht nur unter den - wie Wacke[753] es ausdrückt - "bekannten Regeln der Ermessensprüfung, d.h. vorwiegend auf Willkür" nachprüfbar sei.

So wird im einzelnen meist nur erwähnt, daß es sich um eine Ermessensentscheidung handele, nicht um freie Willkür, sondern ein durch den Gesetzeszweck bestimmtes und begrenztes, pflichtgemäßes Verwaltungsermessen,[754] daß es sich um eine durch politische Gründe sachgebundene Ermessensentscheidung handele, die auf Ermessensfehler hin überprüft werden könne,[755] daß die Entscheidung in das freie Ermessen der Behörde gestellt sei, d.h. die zu-

---

752) Wolff I, § 31 II a.

753) Wacke, AöR 91,441 (486).

754) BVerwG DÖV 1965,630 (631); BadWürtt.VGH, AS 12,175; (kritisch hierzu) Thieme, Öffentl. Dienst und politischer Bereich, S. 153; Wilhelm, ZBR 1968,265 (268); Ule, Grundrechte, S. 608; ders., Beamtenrecht, S. 116.

755) Fees, ZBR 1956,203 (204 f.).

ständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen - ebenso wie beim Widerruf des Beamtenverhältnisses - die Freiheit der Entscheidung habe, wann und aus welchem Grunde sie sie aussprechen wolle.[756]

Indessen scheinen diese Auffassungen, so sehr sie auch den Ermessensbereich der Behörde treffend charakterisieren, ungenau zu sein, legt man die oben angeführte Unterscheidung zwischen Rechtsbegriff und Ermessen zugrunde und geht man davon aus, daß Voraussetzung für die einstweilige Zurruhesetzung eine Beeinträchtigung der fachlichen, persönlichen und politischen Eignung des Beamten für das besondere Amt ist.[757]

Nach der - soweit ersichtlich - einhelligen Meinung in Literatur und Rechtsprechung[758] ist die Eignung von Personen für ein bestimmtes Amt, die aufgrund des persönlichen Eindrucks nach charakterlichen Eigenschaften, der Befähigung, der Gewandtheit u.ä. sowie von Zukunftserwartungen zu beurteilen ist, als unbestimmter Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum zu qualifizieren. Die besondere Eignung des politischen Beamten für sein Amt ist somit Voraussetzung für das Vorliegen des Tatbestandes der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand. Zur Fest-

---

756) OVG Münster, ZBR 1958,141 (143) = AS 13,176 (182); Schütz, DÖD 1958,1 (7); Thiele, DÖD 1968,81 (84); Plog-Wiedow, § 36, S. 4, Fußn. 1; ähnlich Fischbach, BBG, § 36 II; Anders, DÖV 1964,109 (114); Fehlig, S. 122 ff.; OVG Koblenz, ZBR 1960,195 (196) = ("sachbezogenes Ermessen").

757) Vgl. oben S. 145 ff.

758) Wacke, AöR 91,441 (488); Bachof, JZ 1955,97 f.; Wolff I, § 31 I c 4; Ule, Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 388, 394; ders., Verwaltungsprozeßrecht, S. 8; ders., aber im Widerspruch hierzu, Beamtenrecht, S. 116; Grundrechte, S. 608; Kellner, DÖV 1962,572 f., 580 f.; BVerwGE 15, 40 f.

stellung dieser besonderen Eignung des politischen Beamten steht der Behörde jener besondere Beurteilungsspielraum zu, der die zu stellende Anforderung allein der subjektiven Einschätzung der Behörde überläßt und somit nicht gerichtlich nachprüfbar ist.

Es bleibt aber zu beachten, daß die Behörde, die die Geeignetheit eines politischen Beamten für das konkrete Amt verneint, diesen nicht in jedem Fall in den einstweiligen Ruhestand versetzen muß. Vielmehr sind die entsprechenden bundesdeutschen beamtenrechtlichen Vorschriften "Kann"-Vorschriften. Der Behörde bleibt also bei Vorliegen der Voraussetzungen auf der Rechtsfolgeseite noch ein Entschließungsermessen, ob sie den politischen Beamten in den Ruhestand versetzen will oder nicht. Macht die Behörde in diesem Zusammenhang von ihrem Ermessen Gebrauch, so ist ihre Maßnahme im Rahmen der im verwaltungsgerichtlichen Prozeß allgemein zulässigen Ermessensprüfung (§ 114 VwGO) auf Ermessensfehler hin nachzuprüfen.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß die Vorschriften über die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand neben dem bestimmten Rechtsbegriff der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Amt eine Koppelung eines unbestimmten Rechtsbegriffs mit Ermessen enthalten. Bei der Feststellung der Eignung des politischen Beamten handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum.[759] Stellt also die Behörde als Voraussetzung der einstweiligen Zurruhesetzung fest, daß der politische Beamte für das jeweilige Amt nicht mehr geeignet ist (unbestimmter Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum), so knüpft sich hieran die

759) Dies klingt auch an bei HessVGH DÖV 1964,32.

Rechtsfolge, daß die Behörde das Entschließungsermessen hat, zu entscheiden, ob sie überhaupt einschreiten will oder nicht, d.h. daß die Behörde nicht zu handeln braucht, den Beamten also im Amt belassen kann oder handeln, den Beamten also in den einstweiligen Ruhestand versetzen kann. Handelt die Behörde, so ist diese Ermessensentscheidung gemäß § 114 VwGO dahingehend überprüfbar, ob die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand auf ermessensmißbräuchlicher, sachfremder Willkür beruht.[760]

cc) Aufzählung von Gründen für die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand

Der Eignung für die politische Beamtenstelle kann es aus fachlichen, politischen und persönlichen Gründen ermangeln.[761] Darüber hinaus ist nahezu allseits anerkannt, daß sogar "Imponderabilien" als sachliche und damit rechtmäßige Beweggründe für eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand ausreichen können,[762] jene Unwägbarkeiten des po-

760) So auch Wacke, AöR 91,441 (488 f.).

761) Vgl. hierzu den Versuch einer Aufzählung bei Bernet, Die Polizei 1970,350 (352 f.): unkorrektes Verhalten - politischer Konflikt - politische Differenzen - geistiger Verfall - mangelnde Leistungsfähigkeit - mangelnde Initiative - mangelnder Erfolg - schwierige Persönlichkeit - schwieriger Untergebener - außerdienstl. Verhalten - unliebsames Aufsehen (auch durch Angehörige) - ungünstige Pressemeldungen - Gerüchte, Schwund des Vertrauens - Imponderabilien aller Art - Vetorecht des dienstl.Partners.

762) Württ-Bad.VGH 12,175 (176); OVG Münster, AS 13, 176 (Leitsatz 4 u. S. 183); ZBR 1951,141 (141, 143); Plog-Wiedow, § 36, Ziff. 3, Fußn. 1; Anders, DÖV 1964,109 (114); BVerwG DÖV 1965, 630 (631); Schütz, DÖD 1958,1 (7); Thiele, DÖD 1961,81 (84); Wacke, AöR 91,441 (470); Ambrosius-Schütz-Ulland, S. 208; Bochalli, Landesbeamtengesetz NRW S. 94; BVerwGE 19,332 (336) = DÖV 1965,630 (631); Grabendorff-Arend, Anm. 3 zu § 50. Vgl. auch DB, 6. WP, Drucks. VI/578.

litischen und zwischenmenschlichen Bereiches, die die Eignung des politischen Beamten für sein Amt beeinträchtigen können.

Die fehlende Eignung aus fachlichen Gründen kann sich daraus ergeben, daß der politische Beamte von vornherein nicht die erforderliche Qualifikation durch Ausbildung und Erfahrung vorweisen konnte, weil er u.U. in erster Linie aus Patronagegesichtspunkten in das Amt gelangt ist und sein Dienstherr nunmehr die fehlende Qualifikation als störend empfindet.

Darüber hinaus kann ein Nachlassen der fachlichen Eignung durch ein Nachlassen der Leistungsfähigkeit, der Einsatzbereitschaft und persönlichen Initiative des politischen Beamten - sei es aus persönlichen, sei es aus Altersgründen - einen Versetzungsgrund darstellen.[763] Der Bereich der persönlich-menschlichen Probleme, die bei dem einzelnen Beamten einen Leistungsabfall herbeiführen können, ist zu weit und mannigfaltig, als daß er hier im einzelnen näher beschrieben werden könnte. Dagegen sei bezüglich des Leistungsabfalls aus Altersgründen genannt jene Alterssenilität, die einen Abbau der geistigen Kräfte, verbunden mit dem Entstehen einer das normale Urteils- und Entscheidungsvermögen mindernden geistigen Starrheit herbeiführt. Sie kann auch dazu führen, daß der politische Beamte zunehmend unter Anpassungsschwierigkeiten bei veränderten Arbeitsvoraussetzungen und -erfordernissen leidet und somit nicht mehr wirksam seinen Aufgaben gerecht werden kann.

---

763) Ähnlich, wenn auch allgemeiner gehalten, OVG Koblenz, ZBR 1960,195 (195, 196). Vgl. auch DB, 6. WP, Drucks. VI/578.

Scharf zu unterscheiden ist hiervon jedoch eine Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit.[764] Der einstweilige Ruhestand darf grundsätzlich nicht dazu benutzt werden, politische Beamte, die infolge eines körperlichen Gebrechens oder wegen Schwäche ihrer körperlichen und geistigen Kräfte zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten dauernd unfähig geworden sind, aus dem aktiven Dienst zu entfernen. Die Vorschriften über den einstweiligen Ruhestand können hier allenfalls vorübergehend Anwendung finden: Da die Versetzung in den endgültigen Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit an strenge formelle Voraussetzungen gebunden ist, wird der dienstunfähige politische Beamte vor der förmlichen Feststellung seiner Dienstunfähigkeit bereits in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können. Auf diese Weise kann dem Erfordernis der permanenten Funktionsfähigkeit der politischen Beamtenstellen Genüge getan und die politische Beamtenstelle ohne Zeitverlust neu besetzt werden.

Außerdem besteht als weiterer fachlicher Versetzungsgrund die Möglichkeit, daß ein Beamter, der als hervorragender Aktenarbeiter bekannt ist, nunmehr den besonderen Führungsaufgaben, die das Amt mit sich bringt, nicht gewachsen ist, da er für den Verwaltungsapparat nicht das rechte Maß an Menschenführung besitzt oder gegenüber der politischen Spitze nicht das genügende Maß an Einfühlungsvermögen bzw. nicht das rechte Gespür für die Öffentlichkeitswirksamkeit seiner Arbeit hat.

---

764) Vgl. hierzu §§ 42 BBG, 26 BRRG sowie die entspr. landesrechtlichen Vorschriften bei Ule, Beamtenrecht, Rdnr. 9-11 (S. 103 f.). Dieser Unterschied wird vom VG Köln, DÖD 1972, 198 ff. nicht genügend beachtet. Vgl. aber: zutreffend OVG Münster - I A 949/72 - (bisher unveröff.).

Eng zusammen mit dem Maß der fachlichen Qualifikation des politischen Beamten hängt sein Erfolg im Amt, dessen Ausbleiben als Versetzungsgrund ausreicht. Vor allem Ungeschicklichkeiten, verfehlte Planung, Fehler in der Führung der Behörde, im Umgang mit der Öffentlichkeit und in der Zusammenarbeit mit den übrigen Führungskräften im Ministerium können diese eine fehlende fachliche Eignung begründende Erfolglosigkeit bewirken.[765]

Hinsichtlich der politischen Gründe, die zur Versetzung in den einstweiligen Ruhestand führen können, ergibt sich einmal die Möglichkeit, daß die politischen Differenzen zwischen politischem Beamten und Regierung darauf beruhen, daß der politische Beamte einer anderen politischen Partei nahesteht oder angehört als der Minister bzw. die Regierung. Deshalb ist jeder Regierungswechsel fast unvermeidlich auch mit der Neubesetzung einer ziemlichen Anzahl politischer Beamtenstellen verbunden.

Zum anderen besteht die Möglichkeit eines echten politischen Konflikts zwischen politischem Beamten und seinem Ressortchef.

Schließlich kann eine Zurruhesetzung aus politischen Gründen noch erfolgen, wenn der politische Beamte praktisch Opfer irgendwelcher politischer Konstellationen wird - also irgendwelchen politischen Unwägbarkeiten ausgesetzt ist. Als Beispiele seien hier genannt, daß einflußreiche Interessen-

---

765) Vgl. auch Thieme, Öffentl. Dienst und polit. Bereich, S. 157; vgl. hierzu auch die Vorgänge um die Versetzung des Staatssekretärs Wetzel in den einstweiligen Ruhestand, Der Spiegel, 26. Jhrgg., Nr. 30 v. 17. Juli 1972, S. 21 f.

verbände sich weigern, mit dem politischen Beamten zusammenzuarbeiten, daß die politische Vergangenheit des Beamten Anlaß zu unliebsamen Diskussionen in der Öffentlichkeit gibt, oder daß ein Diplomat im Ausland - wenn auch möglicherweise unbegründet - unerwünscht ist.[766]

Schließlich seien noch die persönlich-menschlichen Gründe genannt, die in ganz besonderem Maße das unumgängliche Vertrauensverhältnis zwischen den Beteiligten begründen. Diese Gründe hängen besonders eng mit jenen "Imponderabilien" zusammen, auf die in Literatur und Rechtsprechung besonders häufig hingewiesen wird.[767] Duppré[768] hat diese persönlichen Momente, die das Verhältnis zwischen politischer Spitze und den leitenden Beamten ganz entscheidend mitgestalten, aus seinem reichen Erfahrungsschatz heraus zutreffend umschrieben. Er hat im einzelnen darauf hingewiesen, welche persönlichen Momente vor allem das "Tandem" zwischen Minister und beamtetem Staatssekretär verbinden muß, um eine effektive Zusammenarbeit zwischen politischer Spitze und Administration zu gewährleisten. Aus Dupprés Ausführungen ergibt sich, daß es für den politischen Beamten im persönlich-menschlichen Bereich zu seinem Dienstherrn kaum ein Verhalten gibt, welches so außerhalb der dienstlichen Sphäre liegt,

---

766) Vgl. hierzu vor allem auch den umfangreichen Katalog bei Thieme, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 155 ff.; BadWürtt.VGH, AS 12,175 f., spricht in diesen Fällen von "objektiven Gründen des Staatsinteresses", durch die eine solche Maßnahme sachlich gerechtfertigt ist.

767) Vgl. die in Fußn. 762 aufgezählten Hinweise.

768) Duppré, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 24 ff.

daß nahezu jeder persönliche Mißklang zwischen Dienstherrn und politischem Beamten - gleich welcher Art - die dienstlichen Interessen und damit die Eignung des politischen Beamten berühren kann.[769)]

dd) Abgrenzung zwischen eignungsbezogenen Imponderabilien und rechtswidrigen Versetzungsgründen

Bei diesem weiten Katalog von Versetzungsgründen, die unter den Beurteilungsspielraum der Behörde fallen, muß es besonders schwierig erscheinen, festzustellen, wo denn dann der Behörde überhaupt noch ein Ermessensfehler in Form von unsachgemäßer Willkür unterlaufen kann, da doch fast jede subjektive Erwägung der Behörde die Eignung des einzelnen Beamten für die politische Beamtenstelle in Frage stellen und somit eine Versetzung des Betroffenen in den einstweiligen Ruhestand rechtfertigen kann. In der Tat ist die Abgrenzung zwischen Willkür und eignungsbezogenen "Imponderabilien" nur schwer möglich.

Willkür ist zunächst dort anzunehmen, wo als Grund für eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand in Betracht kommt, daß sich ein loyaler, alle Eignungsvoraussetzungen erfüllender politischer Beamter weigert, rechtswidrige Anordnungen des Dienstherrn auszuführen.[770)]

Auch ist Willkür dort anzunehmen, wo die Institution des politischen Beamten zu einer rechtswid-

---

769) Vgl. hierzu die in Fußn. 762 aufgezählten Hinweise sowie die ausführliche Umschreibung der einzelnen persönlich-menschlichen Voraussetzungen bei Duppré, a.a.O., S. 24 ff., vor allem S. 26 ff., denen der Verf., weil ihm die entsprechende Verwaltungserfahrung fehlt, nichts hinzuzufügen hat.

770) So auch Evers, Festschrift, S. 28 f.

rigen Personalpolitik mißbraucht wird. Das ist z.B. dann der Fall, wenn ein nichtpolitischer Beamter, der als schwieriger Untergebener bekannt ist, zum politischen Beamten befördert oder in ein solches Amt versetzt wird, um ihn dann schleunigst durch Versetzung in den einstweiligen Ruhestand "loszuwerden".[771] Genauso zu beurteilen ist auch die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand politischer Beamter zwecks Übernahme eines anderen Amtes im privatwirtschaftlichen Bereich bzw. auf Verbandsebene.[772] Eine solche Maßnahme würde gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz der Ermessensbindung an den Gesetzeszweck und gegen das zwingende Verbot des § 183 Abs. 1 BBG der Vereinbarung einer höheren als der nach dem Gesetz vorgesehenen Versorgung verstoßen. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang noch, daß es auch willkürlich wäre, einen politischen Beamten wegen seines Verhaltens im Personalausschuß in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen. Hierin läge ein unzulässiger Eingriff in die gesetzlich garantierte Unabhängigkeit der Personalausschüsse.[773] Willkür setzt hinsichtlich des vorliegenden Problems

---

771) Zu eng hier Anders, DÖV 1964,109 (114), der es für unzulässig hält, politische Beamte, die durchaus dem Erfordernis einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Regierung entsprechen, insbesondere mit deren grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen übereinstimmen, allein deswegen in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, um für die Unterbringung politisch genehmerer Personen Platz zu schaffen.

772) Vgl. hierzu ausführlich Wilhelm, ZBR 1968,265 ff. mit den in dortiger Fußn. 2 aufgeführten Beispielen; Anders, DÖV 1964,109 (114); Eckardt, Die Zeit, Nr. 2 v. 10.1.1969, S. 28. Auch ist es als Mißbrauch der Institution anzusehen, wenn sie im AA zur Durchführung der Personalrotation benutzt wird, ohne daß die Eignung der Betroffenen für ihr besonderes Amt in Frage gestellt worden wäre; a.A. VG Köln, DÖD 1972, 198 ff.; vgl. dazu auch unten S. 334 ff.

773) Vgl. etwa §§ 97 BBG, 62 BRRG.

schließlich noch dort ein, wo ein sinnvolles, zweckgebundenes Handeln der Regierung nicht mehr gegeben ist, wo also z.B. die Versetzungsentscheidung durch einen zu starken Eingriff in die außerdienstliche Persönlichkeitssphäre des politischen Beamten gekennzeichnet oder mit einer persönlichen Diskriminierung verbunden ist. Konkrete Beispiele hierfür sind, wenn Mißstimmungen dadurch entstehen, daß der Dienstherr grundlos das Anliegen an den politischen Beamten heranträgt, sich scheiden zu lassen, einen bestimmten Autotyp zu fahren oder ähnliche in den Persönlichkeitsbereich hineinzielende unbegründete Ansinnen.

Damit ist allerdings der Katalog möglicher willkürlicher Maßnahmen nicht erschöpfend aufgezählt. Allerdings kann an der Herausstellung der drei oben aufgeführten Fallgruppen verdeutlicht werden, daß eine Abgrenzung zwischen Willkür und eignungsbezogenen Imponderabilien möglich ist. Eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen die Versetzungsentscheidung ist daher nicht nur ein "rechtsstaatliches Feigenblatt",[774] sondern kann dem Betroffenen - wenn auch nur in den oben aufgezeigten extremen Ausnahmesituationen - einen wirksamen Schutz bieten.

b) Milderes Mittel (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit)

Da die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand eine für den betroffenen Beamten - vor allem in finanzieller, aber auch in persönlicher Hinsicht - empfindliche Statusveränderung bedeutet, bleibt zu prüfen, ob auch bei dieser Maßnahme der Grundsatz der Verhältnimäßigkeit berücksichtigt werden und zunächst versucht werden muß, den Beamten in ein

774) Vgl. Thieme, Öffentl. Dienst und polit. Bereich, S. 153.

anderes gleichwertiges Amt zu versetzen, bzw. eine gegenüber der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand mildere Maßnahme zu ergreifen. Die hier vorzunehmende Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist zu unterscheiden von der Anwendung dieses Grundsatzes bei der Überprüfung der Frage, welche Ämter als politische Beamtenstellen ausgestaltet sein sollten.[775] Geht es dort darum, dem Gesetzgeber die Grenzen der Zulässigkeit der Einrichtung politischer Beamtenstellen aufzuzeigen, soll hier untersucht werden, inwieweit die Behörde im konkreten Fall bei jeder einzelnen Maßnahme der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden ist.

Grundsätzlich muß die Behörde bei der Versetzung eines politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand, da dies für den Betroffenen eine belastende Maßnahme ist, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als eine ihrer Handlungsmaximen berücksichtigen.[776] Allerdings sind der Anwendung bzw. Wirksamkeit dieses Grundsatzes hinsichtlich der beabsichtigten Maßnahme enge Grenzen gesetzt.

Zunächst muß regelmäßig das persönliche Interesse des betroffenen politischen Beamten an der Innehaltung seines Amtes dem öffentlichen Interesse an der ordnungsgemäßen Besetzung des Amtes weichen.[777] Dies kann auch nicht unter Berücksichtigung der Fürsorgepflicht des Dienstherrn anders beurteilt werden, da diese sich auf die jeweilige Rechtsstellung des Beamten beschränkt und durch spezielle Vorschriften bestimmt und begrenzt wird.[778]

---

775) Vgl. oben S. 153 ff.

776) So auch Thieme, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 166; OVG Koblenz, ZBR 1960,195 (196).

777) OVG Koblenz, ZBR 1960,195 (196); BVerwG, DÖV 1965,630 (632, 2. Sp.).

778) BVerwGE 15,3 (7); BVerwG, DÖV 1965,630 (632, 2. Sp.).

Aus der Fürsorgepflicht können deshalb grundsätzlich keine Ansprüche hergeleitet werden, die über die jeweilige Rechtsstellung des Beamten und die insoweit im Gesetz speziell und abschließend festgelegten Pflichten des Dienstherrn hinausgehen.[779]

Da das Gesetz dem Dienstherrn für die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand - wie das Bundesverwaltungsgericht[780] zutreffend ausgeführt hat - einen sehr weiten Spielraum zuerkennt, können widerstrebende persönliche Interessen des Beamten nur ausnahmsweise und nur dann Bedeutung haben, wenn sie besonders schwer wiegen. Auch scheidet trotz Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Möglichkeit aus, den politischen Beamten des Dienstes zu entheben und ihm gleichwohl die vollen Dienstbezüge zu belassen. Eine solche Maßnahme ist - wie die §§ 60 BBG und 78 BDiszO zeigen - nur aus disziplinären Gründen zulässig, die bei der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand kaum in Betracht kommen.[781] Wie das Bundesverwaltungsgericht[782] in diesem Zusammenhang noch zutreffend herausgestellt hat, verbietet es das Haushaltsrecht, einem aus seiner Amtsstelle abberufenen "politischen Beamten" ohne Zuweisung einer neuen Amtsstelle und ohne Einweisung in die für die neue Amtsstelle vorgesehene Planstelle Dienstbezüge zu zahlen und gleichzeitig seine bisherige Amtsstelle und die damit verbundene Planstelle neu zu besetzen (§ 36 Abs. 1 RHO). Da es § 36 Abs. 1 BBG der Regierung geradezu ermög-

779) BVerwG, DÖV 1965,630 (632, 2. Sp.).
780) BVerwG, DÖV 1965,630 (632, 2. Sp.).
781) BVerwG, DÖV 1965,630.
782) BVerwG, DÖV 1965,630 f.

lichen solle, eine "politische" Amtsstelle neu zu besetzen, auch wenn keine andere Planstelle für den bisherigen Amtsinhaber verfügbar sei, müsse dieser hiernach mit seiner Abberufung aus der Amtsstelle mindestens vorübergehend ausscheiden, damit seine bisherige Amtsstelle und die mit ihr verbundene Planstelle für den Amtsnachfolger frei werden und damit der abberufene Beamte Bezüge - nunmehr aus den allgemeinen Beamtenversorgungsmitteln des Haushaltes - erhalten könne.

Darüber hinaus kann auch das Interesse des Beamten - als milderes Mittel -, in ein anderes gleichwertiges Amt versetzt oder abgeordnet zu werden, nur bedingt berücksichtigt werden. Die Anordnung einer solchen Maßnahme, der Versetzung oder der Abordnung, setzt nämlich zunächst voraus, daß für den Beamten eine andere geeignete Amtsstelle verfügbar ist. Freie geeignete Amtsstellen stehen aber gerade für die "politischen Beamten" meist nicht sogleich oder alsbald zur Verfügung.[783] Daneben ist es gerade das Wesen der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand - wie besonders der frühere Begriff "Wartestand" verdeutlicht -, daß der davon betroffene Beamte ohne zeitliche Beschränkung, also sofort, zur Disposition gestellt werden kann, um die Stelle für einen geeigneten Nachfolger freizumachen. Wenn aber die Ermittlungen im Stellenplan der Behördenorganisation, ob und wann dem Beamten eine gleichwertige Stelle zur Verfügung gestellt werden kann, wegen der Berücksichtigung von Beförderungsgesichtspunkten hinsichtlich anderer Beamter und auch wegen taktisch-politischer Überlegungen eine erhebliche Zeit in Anspruch nehmen sollte, wird der Betroffene ohne Zeitverlust in den einstweiligen Ruhestand

---

783) BVerwG, DÖV 1965,630; vgl. im übrigen oben S. 156 f.

versetzt werden müssen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kann dann nur insofern Anwendung finden, als nachträglich vorzugsweise über seine Wiederverwendung entschieden werden muß.

Schließlich kann auch das Interesse des betroffenen Beamten - als milderes Mittel - in ein nicht gleichwertiges Amt mit niedrigerem Endgrundgehalt und anderer Dienstbezeichnung versetzt oder abgeordnet zu werden, nur bedingt berücksichtigt werden.

Zunächst ist eine solche Rückstufung von der Zustimmung des betroffenen Beamten abhängig, denn es besteht der Grundsatz, daß ein Beamter nicht gegen seinen Willen in ein Amt mit niedrigerem Endgrundgehalt versetzt werden darf.[784] Da der Übergang von einer Besoldungsgruppe in eine höhere nur im Wege der Beförderung erfolgen kann und die Beförderung an die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung des Beamten gebunden ist, bedeutet jede Versetzung in ein Amt mit niedrigerem Endgrundgehalt ohne die Zustimmung des betroffenen Beamten eine Verletzung dieses Grundsatzes.[785] Daneben ist es auch hier fraglich, ob ein solches niedrigeres Amt sogleich oder alsbald verfügbar ist und ob die Ermittlungen hierüber nicht zu viel Zeit in Anspruch nehmen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit könnte dann nur insofern Anwendung finden, als auch in diesem Falle nachträglich vorzugsweise über die Wiederverwendung des betroffenen Beamten entschieden werden muß.

Die gewünschte Rückstufung eines politischen Beamten in ein niederes Amt mit geringerem Endgrundgehalt und anderer Dienstbezeichnung als Anwendung des

---

784) Ule, Grundrechte, S. 589.
785) Ule, Grundrechte, S. 589.

Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist in der jüngeren Bundespolitik - soweit vorliegend aus der Presse bekannt - bereits praktiziert worden.

Zum einen ist ein Botschafter der Besoldungsgruppe A 16 auf seinen ausdrücklichen Wunsch - um der drohenden Versetzung in den einstweiligen Ruhestand zu entgehen - in die Besoldungsgruppe A 15 (nichtpolitischer Beamter) zurückgestuft und auf einen geeigneten Posten als Botschafter in einem kleineren Land versetzt worden.[786]

Zum anderen hat der frühere Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes (im Range eines Ministerialdirektors), dessen Ausscheiden aus dem Amt von der Regierung erwünscht war, ein Angebot der Regierung angenommen und sich auf den politisch weniger bedeutsamen, rangniedrigeren Posten eines deutschen Botschafters in Irland mit der damit verbundenen automatischen Zurückstufung auf den Rang eines Ministerialdirigenten versetzen lassen.[787]

Nach der Ausschöpfung der hier aufgeführten Anwendungsmöglichkeiten des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wird der politische Beamte in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden müssen und nach dem - wie die Darstellung der geschichtlichen Entwicklung zeigt - für den politischen Beamten seit jeher gültigen Prinzip der vorzugsweisen - aber nachträglichen - Berücksichtigung für ein geeignetes Amt, auf seine baldige Wiederverwendung warten müssen.[788]

---

786) Der Spiegel, 26. Jhrgg., Nr. 15, v. 3.4.1972, S. 38.

787) Der Spiegel, 26. Jhrgg., Nr. 16, v. 10.4.1972, S. 180.

788) Vgl. hierzu auch Wacke, AöR 91,441 (483), der hinsichtlich der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eine ablehnende Haltung einnimmt.

Diese dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspringende Pflicht der Behörde, den politischen Beamten wiederzuverwenden, ist auch im Haushaltsrecht, nämlich in § 36 a RHO, berücksichtigt, wonach in freiwerdende Stellen "in erster Reihe geeignete, einstweilig in den Ruhestand versetzte Beamte" übernommen werden sollen. Darauf haben die Rechnungshöfe entsprechend zu achten.

c) Verlangen des politischen Beamten nach Zurruhesetzung

Dem Recht des Dienstherrn, den politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, steht nach den geltenden gesetzlichen Regeln kein Anspruch des Beamten gegenüber, die Zurruhesetzung zu verlangen.

Auch ist die Forderung Anders',[789] dem politischen Beamten ein solches Recht de lege ferenda zuzugestehen, abzulehnen. Das Argument, daß der politische Beamte im Falle einer Regierungsumbildung oder bei einer von ihm nicht gebilligten Änderung des Regierungskurses persönlich der Auffassung sein könne, nicht mehr mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung übereinzustimmen und daß wegen eines hierdurch entstehenden starken Gewissenskonfliktes des Beamten ihm ein Recht auf Versetzung in den einstweiligen Ruhestand eingeräumt werden müsse, vermag nicht zu überzeugen.

Grundsätzlich ist der politische Beamte von seinem Status her verpflichtet, loyal seinen Dienst zu versehen, und zwar auch unter Gewissenskonflikten. Will er nicht mehr Beamter sein, kann er gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 BBG, § 23 Abs. 1 Nr. 3 BRRG und den entspre-

789) Anders, DÖV 1964,109 (118); ders., DÖV 1967, 611 (612).

chenden landesrechtlichen Vorschriften seine Entlassung - bei Wegfall der Versorgungsansprüche - verlangen. Ein Anspruch des Beamten auf Entfernung aus dem Dienst unter Belassung von Ruhestandsbezügen ist dem deutschen Beamtenrecht unbekannt und mit dem hergebrachten Grundsatz der dienstrechtlichen Loyalität nicht zu vereinbaren.

Zu bedenken bleibt auch, daß ein solcher Rechtsanspruch die Gefahr in sich birgt, mißbräuchlich angewandt zu werden,[790] z.B. dann, wenn der entsprechende Beamte ein verlockendes Angebot aus der Industrie bekommt. Er hätte dann bei einer einstweiligen Zurruhesetzung neben dem erhöhten Einkommen noch seine beamtenrechtlichen Versorgungsansprüche. Außerdem würde ein Anspruch auf einstweilige Zurruhesetzung der Verpflichtung des Beamten widersprechen, nach der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erneut eine entsprechende beamtete Tätigkeit aufzunehmen, sobald der Dienstherr dies wünscht. Diese Pflicht würde durch den von Anders geforderten Versetzungsanspruch unterlaufen werden, da der Beamte dann unter Hinweis auf seine Gewissenskonflikte die Aufnahme einer neuen rangentsprechenden Tätigkeit unter derselben Regierung jederzeit verweigern könnte.

Von einem Rechtsanspruch auf Versetzung in den einstweiligen Ruhestand ist die Möglichkeit des politischen Beamten zu unterscheiden, die Maßnahme anzuregen. Wenn der politische Beamte zwar weiterhin zur Loyalität und pflichtgemäßen Amtsführung bereit ist, sich aber in Gewissenskonflikten mit den Zielsetzungen der Regierungspolitik befindet und sich deswegen nicht mehr für geeignet hält, wirkungsvoll für die Durchsetzung dieser Ziele einzutreten, so ist er

---

790) A.A. Anders, DÖV 1967,611 (612).

aufgrund seiner Beratungspflicht verpflichtet, dieses seinem Dienstherrn mitzuteilen.[791] Es obliegt dann der Beurteilung durch den Dienstherrn, ob er trotz der vom politischen Beamten pflichtgemäß angemeldeten Zweifel weiterhin davon ausgeht, daß das erforderliche Vertrauensverhältnis unverändert ist und daß der politische Beamte in seinem Amt verbleiben soll. Andernfalls wird er die Anregung aufgreifen und den politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand versetzen.[792]

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß der politische Beamte zwar keinen Rechtsanspruch auf Versetzung in den einstweiligen Ruhestand hat, daß er diese Maßnahme aber unter den oben geschilderten Voraussetzungen anregen kann.

d) Kollisionsprobleme zwischen den an der Versetzungsentscheidung beteiligten Organen

In Betracht kommt hier die Ablehnung eines vom zuständigen Bundesminister gemachten Zurruhesetzungsvorschlag durch den Bundespräsidenten.

Es gelten hier die gleichen Erwägungen wie bei der Ernennung: Dem Bundespräsidenten steht bei der Ver-

---

791) Es wäre nämlich nicht mit den Beamtenpflichten zu vereinbaren, wenn der politische Beamte seine Zweifel am Fortbestand des erforderlichen Vertrauensverhältnisses verschweigen, diese aber - wenn auch möglicherweise unbewußt - in seiner zukünftigen Arbeit zum Tragen kämen. Eine wirkungsvolle Durchsetzung der Ansichten und Ziele der Regierung könnte dadurch beeinträchtigt werden.

792) Unter diesen Voraussetzungen ist die Versetzung des Staatssekretärs im Bundesjustizministerium am 1.11.1971 vorgenommen worden. Vgl. hierzu FAZ Nr. 256 v. 4.11.1971, S. 5.

setzung eines politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand neben dem formellen auch ein materielles Prüfungsrecht zu. Dies bezieht sich aber allein auf die Überprüfung von Rechtsverstößen. Ein weiterer freier Ermessensspielraum ist nicht gegeben.[793] Der Bundespräsident hatte bisher keinen tatsächlichen Anlaß, die Vornahme einer einstweiligen Zurruhesetzung wegen eines Rechtsverstoßes zu verweigern.[794]

e) Disqualifizierung durch Versetzung in den einstweiligen Ruhestand

Zu prüfen ist, ob die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand eine Disqualifizierung der Persönlichkeit des betroffenen Beamten enthält. Da die Gesetze seit jeher mit der Wiederverwendung des Beamten rechnen und ihm die Annahme eines später übertragenen Amtes sogar zur Pflicht machen, kann die ausgesprochene Maßnahme keinen diskriminierenden, bestrafenden oder sonstwie unehrenhaften Charakter haben.[795] Eine neue Regierung kann die Eignung eines politischen Beamten aufgrund ihres Beurteilungsspielraums durchaus anders beurteilen als ihre Vorgängerin, ohne damit willkürlich zu handeln. Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand stellt somit keine Disqualifizierung bzw. Diskriminierung des betroffenen Beamten dar.

---

793) Vgl. oben S. 172 ff.

794) Auskunft des Bundespräsidialamtes v. 7.5.1972 (Az. A I/1 - 4656/72 -).

795) Wacke, AöR 91,441 (471 f.).

f) Statistisches Material über die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand

Beamte AA:			Staatssekretäre:		
1953	:	1	1957	:	1
1954	:	1	1959	:	1
1955	:	2	1961	:	1
1956	:	1	1963	:	2
1957	:	1	1965	:	2
1958	:	3	1966	:	3
1959	:	5	1967	:	1
1960	:	4	1968	:	1
1961	:	4	1969	:	10
1962	:	2	1971	:	1
1964	:	2	1972	:	3
1965	:	1			26
1966	:	1			
1967	:	5			
1968	:	5			
1969	:	22			
1970	:	28			
1971	:	13			
1972	:	8			
		109			

Die Veröffentlichung geschieht mit freundlicher Genehmigung des Bundespräsidialamtes. Weiteres Zahlenmaterial war unter Hinweis auf die Bestimmungen über die Gewährung von Akteneinsicht für wissenschaftliche Zwecke vor Ablauf der 30-Jahresfrist und auf den mit der Aufstellung verbundenen Arbeitsaufwand weder vom Bundespräsidialamt noch den zuständigen Landesbehörden zu erhalten.

IV. Die Stellung des politischen Beamten nach Versetzung in den einstweiligen Ruhestand

1. Funktion und Status des politischen Beamten im einstweiligen Ruhestand

Im Gegensatz zum Wartestandsbeamten, dessen Pflichtenkreis grundsätzlich derselbe war wie beim aktiven Beamten, obwohl er sich in wesentlich schwächerer Rechtsposition befand,[796] ist der politische Beamte im einstweiligen Ruhestand zunächst von seinem Status und seiner Funktion her ein normaler Ruhestandsbeamter, bei dem auch die speziellen, enumerativ bestimmten beamtenrechtlichen Ruhestandspflichten so bestehen, wie bei jedem anderen Ruhestandsbeamten auch. So trifft ihn z.B. auch die Schweigepflicht eines Ruhestandsbeamten gemäß §§ 61 BBG, 39 BRRG und den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen.[797]

Darüber hinaus ist der in den einstweiligen Ruhestand versetzte Beamte verpflichtet, einer erneuten Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit Folge zu leisten, wenn ihm ein Amt im Amtsbereich seines Dienstherrn verliehen werden soll, das derselben oder einer mindestens gleichwertigen Laufbahn angehört wie das frühere Amt und mit mindestens demselben Endgrundgehalt verbunden ist. Dieser in § 39 BBG normierten Pflicht entspricht inhaltlich im wesentlichen § 32 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 29 Abs. 2 BRRG.

---

796) Er blieb zwar Beamter (§ 46 Abs. 1 S. 1 DBG), hatte aber kein Amt und keinen Anspruch auf Wiedererlangung eines solchen; nach Ablauf von 5 Jahren ohne Beschäftigung trat er gemäß § 48 DBG kraft Gesetzes in den Ruhestand (§ 77 Abs. 2 Nr. 1 DBG).

797) § 26 Abs. 1 BerlLBG; § 61 Abs. 1 BreBG; § 75 Abs. 1 HessBG; § 64 Abs. 1 NRWLBG; § 70 Abs. 1 RhPfLBG; § 68 NdsBG; § 74 SaarBG; § 77 Abs. 1 SchlHLBG.

Auch die Landesgesetze haben sie mit Ausnahme des SaarBG übernommen.[798]

Den politischen Beamten im Ruhestand trifft somit keine andere Verpflichtung als den wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamten nach Wiederherstellung seiner Dienstfähigkeit (§ 45 Abs. 1 BBG, § 29 Abs. 2 BRRG). Auch in disziplinarrechtlicher Hinsicht hat der in den einstweiligen Ruhestand versetzte Beamte im Gegensatz zum früheren Wartestandsbeamten die Stellung eines Ruhestandsbeamten. Als Dienstvergehen gelten danach nicht alle Pflichtverletzungen, sondern nur die gesetzlich besonders aufgeführten Tatbestände (§§ 78 Abs. 2 BBG, 45 Abs. 2 BRRG).[799]

Die Verpflichtung des politischen Beamten, einer erneuten Berufung in das Beamtenverhältnis Folge zu leisten, macht den politischen Ruhestandsbeamten allerdings zur "Ersatzreserve" für die Besetzung von Spitzenpositionen in der Verwaltung. Der politische Ruhestandsbeamte muß somit jederzeit gewärtig und bereit sein, ein neues, gleichwertiges Amt zu übernehmen. Sein Dienstherr ist nach dem Prinzip der vorzugsweisen Berücksichtigung für ein geeignetes Amt sogar verpflichtet, den einstweiligen Ruhestand des Beamten so kurz wie irgend möglich zu halten.[800]

---

798) § 75 BerlLBG; § 41 d I BreBG; § 60 HessBG; § 50 Abs. 1 NdsBG; § 42 NRWLBG; § 51 Abs. 1 RhPfLBG; § 59 SaarBG; § 51 SchlHLBG - Nur mit Zustimmung des Beamten ist seine Wiederberufung zulässig in Hessen (§§ 60 S. 2, 54 II 4) nach Ablauf von 5 Jahren seit Eintritt in den einstw. Ruhestand; in NRW (§ 42 S. 3) nach Ablauf von 5 Jahren seit Beginn des einstw. Ruhestandes und innerhalb von 3 Jahren vor Erreichen der Altersgrenze, so ebenfalls in RhPf (§ 53 I 2).

799) Vgl. hierzu auch Anders, DÖV 1964,109 (115 f.).

800) Vgl. hierzu auch Fehlig, S. 130 ff. in bezug auf den Staatssekretär.

Die Verpflichtung zur Übernahme eines geeigneten Amtes gilt sogar, wenn der politische Ruhestandsbeamte inzwischen in ein Dienst- oder Arbeitsverhältnis getreten ist oder eine sonstige berufliche Tätigkeit angenommen hat. Auch dann kann er erneut in das Beamtenverhältnis berufen werden, ihm ist dann nur eine nach den Umständen angemessene Frist zur Abwicklung seiner Geschäfte zu gewähren.

Andererseits hat der in den einstweiligen Ruhestand versetzte Beamte einen geringeren Pflichtenkreis als der frühere Wartestandsbeamte, denn er hat im Gegensatz zu jenem keine Verpflichtung mehr, sich auch vorübergehend (für mindestens 3 bis 6 Monate, § 48 Abs. 2 DBG) beschäftigen zu lassen oder ein Amt der gleichen Laufbahn, aber mit geringerem Endgrundgehalt als das bisherige, zu übernehmen bei Wahrung seiner vermögensrechtlichen Belange.

Bei Erreichen der Altersgrenze tritt der in den einstweiligen Ruhestand versetzte politische Beamte gemäß § 41 Abs. 4 BBG, § 32 Abs. 2 BRRG in den endgültigen Ruhestand (und den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen - soweit dort erwähnt).[801]

2. Die Versorgungsbezüge

a) Im Bund

Der in den einstweiligen Ruhestand versetzte Bundesbeamte erhält nach einer Übergangsfrist von 3 Monaten, in der noch die vollen Dienstbezüge gezahlt werden (§ 38 Abs. 1 BBG), ein normales Ruhegehalt. Der Dreimonatszeitraum ist dadurch gerechtfertigt, daß die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand in aller Regel plötzlich und zu einem nicht voraussehbaren

801) § 42 Abs. 5 BreBG; § 61 HessBG; § 54 RhPfLBG; § 51 Abs. 3 NdsBG; § 57 Abs. 3 SaarBG; § 53 Abs. 4 SchlHLBG.

Zeitpunkt erfolgt.[802] Sie soll dem von der Maßnahme Betroffenen Gelegenheit geben, sich finanziell auf das verminderte Einkommen umstellen zu können. Bei einer anderweitigen zusätzlichen Tätigkeit des Ruhestandsbeamten während des Dreimonatszeitraumes im öffentlichen Dienst (§ 158 Abs. 5 BBG) bestimmt § 38 Abs. 2 BBG, daß sich die Dienstbezüge für die Dauer des Zusammentreffens der Einkünfte um den Betrag dieses Einkommens ermäßigen. § 118 Abs. 2 BBG bestimmt als Schutzvorschrift für Beamte mit geringerer als 18jähriger ruhegehaltsfähiger Dienstzeit, daß ihr Ruhegehalt während der ersten 5 Jahre des einstweiligen Ruhestandes nicht hinter 50 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge, berechnet mindestens aus der Besoldungsgruppe A 16, zurückbleiben darf.[803]

b) In den Ländern

Gemäß § 70 Abs. 2 S. 1 BRRG darf das Ruhegehalt eines in den einstweiligen Ruhestand versetzten Beamten für die Dauer von fünf Jahren nicht hinter 50 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsgruppe zurückbleiben, in der sich der Beamte z.Zt. seiner Versetzung in den einstweiligen Ruhestand befunden hat. Durch Gesetz kann bestimmt werden, daß sich das Ruhegehalt für diese Zeit bis zu 75 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der nach Satz 1 in Betracht kommenden Besoldungsgruppe erhöht.

Von dieser Ermächtigung haben die betroffenen Länder in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht.

§ 109 Abs. 2 BerlLBG, § 132 Abs. 2 HessBG und § 138 NdsBG sowie § 126 Abs. 3 NRWLBG übernehmen die rahmen-

802) Plog-Wiedow, Anm. 1 zu § 38 BBG.

803) Vgl. zu weiteren Einzelheiten auch Fehlig, S. 135 ff.

rechtliche Regelung, allerdings mit dem Zusatz, daß sich der Betrag nicht über die ihm in diesem Zeitpunkt zustehenden Dienstbezüge hinaus erhöht. § 108 Abs. 3 BreBG übernimmt die rahmenrechtliche Regelung wörtlich. Gemäß § 127 Abs. 2 RhPfLBG beträgt das Ruhegehalt für die Dauer von 5 Jahren 80 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge, höchstens jedoch 75 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge aus der Besoldungsgruppe, in der sich der Beamte z.Zt. seiner Versetzung in den einstweiligen Ruhestand befunden hat. Für jedes volle oder angefangene Jahr, das dem Beamten an 15 Jahren ruhegehaltsfähiger Dienstzeit fehlt, wird das Ruhegehalt um 2 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge niedriger bemessen. Das Ruhegehalt darf jedoch in keinem Fall hinter 50 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsgruppe zurückbleiben, in der sich der Beamte z.Zt. seiner Versetzung in den einstweiligen Ruhestand befunden hat.[804)]

§ 137 Abs. 2 SaarBG bestimmt, daß das Ruhegehalt für die Dauer von 5 Jahren nicht hinter 50 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge zurückbleiben darf. Die ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge bemessen sich für einen Beamten, der ein festes Gehalt hat, nach seiner Besoldungsgruppe. Für einen Beamten, der ein aufsteigendes Gehalt bezogen hat, bemessen sie sich nach der Endstufe seiner Besoldungsgruppe, in der er sich z.Zt. seiner Versetzung in den einstweiligen Ruhestand befunden hat. Das Ruhegehalt erhöht sich für die in Satz 2 bestimmte Zeit für jedes nach Vollendung einer zehnjährigen ruhegehaltsfähigen Dienstzeit weiter zurückgelegte Dienstjahr um 2 % bis zum Höchstbetrage von 75 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge (Satz 2), höchstens jedoch berechnet aus der Endstufe der Besoldungsgruppe A 16. Hat der Beamte bei

804) Vgl. Ule, Beamtenrecht, S. 309.

Versetzung in den einstweiligen Ruhestand bereits ein höheres Ruhegehalt gemäß § 137 Abs. 1 SaarBG erdient, so erhält er dieses.[805]

Gemäß § 128 Abs. 2 SchlHLBG darf das Ruhegehalt für die Dauer von 5 Jahren nicht hinter 50 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsgruppe zurückbleiben, in der sich der Beamte z.Zt. seiner Versetzung in den einstweiligen Ruhestand befunden hat.[806]

c) Kritik an der Versorgungsregelung

Das Bundesverfassungsgericht hat für das Beamtentum allgemein bereits mehrfach entschieden, daß die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG auf die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten nicht anwendbar sei, da diese ihre Grundlage in dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis haben, das in Art. 33 Abs. 5 GG eine Sonderregelung erfahren habe.[807] Das bedeutet, daß die mit der Versetzung eines politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand einhergehende Gehaltsverminderung deshalb nicht als Verstoß gegen Art. 14 GG anzusehen ist, weil der Beamte gemäß Art. 33 Abs. 5 GG grundsätzlich nicht vor künftigen Gehaltsminderungen geschützt ist.[808]

---

805) Ule, Beamtenrecht, S. 310.

806) Ule, Beamtenrecht, S. 310.

807) BVerfGE 3,58 (Leits. 13 und S. 153 ff.); BVerfGE 4,219 (242 ff.); ebenso BVerwGE 20,29 ff. = DÖV 1964,167 ff. Vgl. auch BVerfGE 8,332 (360) für die kommunalen Wahlbeamten.

808) BVerfGE 17,337 (355); zustimmend Bernet, Die Polizei 1970,350 (352); Fehlig, S. 116; Wacke, AöR 91,441 (444).

Bedenken gegen die Versorgungsregelung könnten sich jedoch aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn und dem darauf basierenden hergebrachten Grundsatz der Alimentationspflicht ergeben. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, daß mit der Gewährung der gesetzlichen Wartestandsbezüge - nunmehr Ruhegehaltsbezüge - der hergebrachten Alimentationspflicht genügt sei.[809] Es hat in dieser Entscheidung darauf hingewiesen, daß Richter gemäß Art. 97 GG auch bei Umbildungen der Gerichte nur unter Belassung des vollen Gehaltes aus dem Amte entfernt werden dürfen. Daraus schließt das Gericht, daß das Grundgesetz damit für Beamte bei vergleichbaren Fällen die Möglichkeit einer Gehaltsminderung anerkennt. Das mag zwar grundsätzlich richtig sein. Fraglich bleibt dabei nur, in welcher Höhe die Gehaltsminderung eintreten darf.

Wacke[810] weist darauf hin, daß auch der einstweilige Ruhestand dem bisherigen Beamten, wie der Ruhestand überhaupt, nach Maßgabe seines dann bestehenden Status zwar keinen üppigen aber immerhin doch einen "angemessenen" Lebensunterhalt ermögliche. Diese Begründung erscheint nicht stichhaltig. Hier wird übersehen, daß der Lebensbedarf eines in den einstweiligen Ruhestand versetzten Beamten in der Regel aus familiären Gründen, z.B. Ausbildung der Kinder etc., erheblich größer ist als der eines wegen Erreichens der Altersgrenze in den Ruhestand versetzten Beamten. Um dem Rechnung zu tragen, sollte das einstweilige Ruhegehalt erheblich erhöht werden. Es sollte unabhängig von der Dienstzeit nicht mehr als 10 % unter den Dienstbezügen liegen, die der politische Beamte unmittelbar vor Eintritt in den einstweiligen Ruhestand erhalten hat.

---

809) BVerfGE 8,332 (355 f.). Vgl. zur Fürsorgepflicht allgemein Lecheler, ZBR 1972,129 ff.

810) AöR 91,441 (462).

Der Hinweis darauf, daß im einstweiligen Ruhestand zunächst für die auf den Eintrittsmonat folgenden drei Monate die Dienstbezüge weitergezahlt werden (§ 38 BBG) und daß den Beamten auf fünf Jahre eine Mindesthöhe des Ruhegehaltes garantiert ist (§ 118 Abs. 2 BBG), vermag die Auffassung Wackes[811] nicht zu erhärten, sondern eher zu entkräften. Gerade hier liegen nämlich Versorgungslücken, deren Vereinbarkeit mit der Fürsorgepflicht Zweifel erregen müssen. Zwar gelten auch für den politischen Beamten im einstweiligen Ruhestand die übrigen Fürsorgepflichten wie Beihilfen, Unterstützungen etc. weiter. Gerade aber die zeitliche Begrenzung der Mindestversorgung in Höhe von 50 % sollte aus Gesichtspunkten der Fürsorge beseitigt werden und der oben vorgeschlagenen Regelung weichen. Auch die Dreimonatsfrist des § 38 Abs. 1 BBG und die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen sollten erweitert werden, um dem politischen Beamten die Umstellung auf seinen Ruhestandsstatus zu erleichtern.[812]

Die oben vorgeschlagene großzügige Versorgungsregelung dürfte neben der fürsorgerischen auch eine funktionsbezogene Wirkung haben. Eine bessere Ruhestandsversorgung könnte sich als Anreiz für eine stärkere selbständige Meinungsbildung der politischen Beamten erweisen und in geeigneten Fällen zu stärkerer kritischer Beratung des Dienstherrn führen. Die menschlich verständliche Angst vor einer unzulänglichen Versorgungsregelung könnte den einen oder anderen politischen Beamten dazu verleiten, der Konsensfrage eine solche Priorität einzuräumen, daß dadurch eine ehrliche und im Einzelfall auch unpopuläre Beratung des Dienstherrn stark zurückgedrängt wird. Das wiederum muß sich negativ auf die Funktionsfähig-

---

811) AöR 91,441 (462).

812) So auch Anders, DÖV 1967,611 (613).

keit der Regierung auswirken und damit den Aufgaben der politischen Beamten gerade zuwider laufen.

3. Das Verfahren der Reaktivierung

Mit der erneuten Berufung in das Beamtenverhältnis unter den Voraussetzungen der §§ 39, 40 BBG, §§ 32 Abs. 1, S. 1, 29 Abs. 2 BRRG und den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen[813] endet der einstweilige Ruhestand. Hierzu bedarf es eines erneuten Ernennungsverfahrens,[814] vor allem der Aushändigung einer Ernennungsurkunde, da der in den einstweiligen Ruhestand versetzte politische Beamte aus dem aktiven Beamtenverhältnis ausgeschieden war.

Kommt der Beamte der erneuten Berufung in das Beamtenverhältnis schuldhaft nicht nach, so ist sein Verhalten als Dienstvergehen zu behandeln (§ 77 Abs. 2 Nr. 4 BBG). Ist er auf die Folgen eines solchen Verhaltens schriftlich hingewiesen worden, so verliert er für diese Zeit die Versorgungsbezüge (§ 163 S. 1 BBG). Die oberste Dienstbehörde stellt den Verlust der Versorgungsbezüge fest und teilt dies dem Ruhestandsbeamten mit (§ 163 S. 2 BBG). Eine disziplinarrechtliche Verfolgung wird dadurch nicht ausgeschlossen (§ 163 S. 3 BBG). Bei allen Ruhestandsbeamten sind gemäß § 5 BDO allein die Disziplinarmaßnahmen der Kürzung oder Aberkennung des Ruhegehaltes zulässig. Diese können nur im Rahmen eines förmlichen Disziplinarverfahrens von den Disziplinargerichten verhängt werden.[815] Der bundesrechtlichen Regelung entspricht im wesentlichen § 87 BRRG mit den darauf beruhenden landesrechtlichen Regelungen.[816]

---

813) Vgl. die Fundstellen in Fußnoten, 798, 800.

814) Vgl. hierzu im einzelnen S. 158 f.dieser Arbeit.

815) Plog-Wiedow, Anm. IV 2 b zu § 77.

816) § 153 BerlLBG; § 152 BreBG; § 175 HessBG; § 183 NdsBG; § 172 NRWLBG; § 172 RhPfLBG; § 183 SaarBG; § 173 SchlHLBG.

D. Der Umfang der Einrichtung des politischen Beamten

I. Im Bund

1. Die Erforderlichkeit des Status eines politischen Beamten für die einzelnen dazugehörigen Beamtengruppen

Der oben gefundene funktions- und statusbezogene Begriff des politischen Beamten[817] soll im folgenden als Maßstab der Erforderlichkeit des Status eines politischen Beamten für die einzelnen dazugehörigen Beamtengruppen dienen. Auf diese Weise soll versucht werden, den zulässigen Umfang der Institution des politischen Beamten festzustellen. Die betroffenen Ämter sind dabei im einzelnen auf ihre politische Transformationsfunktion und damit auf ihre politische Wertig- und Wichtigkeit zu untersuchen. Wird dies im Einzelfall bejaht, ist darüber hinaus zu prüfen, ob nicht aufgrund des Stellenplans eine leichte Austauschbarkeit der betroffenen Amtsinhaber, d.h. eine Versetzung in ein politisch weniger wichtiges Amt ohne Zeitverlust möglich ist.

a) Staatssekretäre (§ 36 Abs. 1 Nr. 1 BBG)

Die höchsten politischen Beamten im Bund sind die beamteten Staatssekretäre, von denen sich in jedem Bundesministerium einer, in manchen zwei befinden.[818] Außerdem sind der Chef des Bundespräsi-

---

817) Vgl. oben S. 156 f.

818) So im Auswärtigen Amt, in den Bundesministerien des Innern, der Finanzen, für Wirtschaft, der Verteidigung, für das Post- und Fernmeldewesen. Letzteres wird bis zur beabsichtigten Verselbständigung der Organisation der Deutschen Bundespost von dem Bundesminister für Forschung und Technologie in Personalunion geleitet, so daß diesem praktisch 3 beamtete Staatssekretäre unterstehen (Auskunft des Bundeskanzleramtes v. 16.2.73 - I/1 - K 43648/73 -). Zur Kritik an diesen Regelungen vgl. Wagener, S. 34; Böckenförde, Schriftliche Bemerkungen, S. 67.

dialamtes[819] und der Chef des Bundeskanzleramtes[820] beamtete Staatssekretäre.

Die Staatssekretäre sind die administrative Spitze eines jeden Ressorts, die "bürokratischen Schlüsselfiguren" der Minister.[821] Ihre Aufgabe in der Führungsspitze der Verwaltung liegt einmal darin, daß sie dem Minister gegenüber für den sachlichen Inhalt von an diesen gerichteten Vorlagen (§ 38 Abs. 1 i.V.m. § 35 GGO I) sowie für den allgemeinen Ge-

---

819) Bei der Erfüllung seiner Aufgaben bedient sich der Bundespräsident des Bundespräsidialamtes einer obersten Bundesbehörde, die von dem Chef des Bundespräsidialamtes - einem Staatssekretär - geleitet wird. Dieser berät den Bundespräsidenten und unterrichtet ihn über die laufenden Fragen der allgemeinen Politik sowie über die Arbeit der Bundesregierung und der gesetzgebenden Körperschaften. Er nimmt an den Sitzungen des Bundeskabinetts teil (Handbuch BRD, Teilausg. Bund, S. 54). Der politisch starke Bezug der Tätigkeit des Behördenchefs ergibt sich aus der besonders neutralitätsempfindlichen Stellung des Bundespräsidenten, die eine sorgfältige Vorbereitung und Prüfung seiner politischen und repräsentativen Amtshandlungen unerläßlich macht (vgl. hierzu im einzelnen Fehlig, S. 69; Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, S. 651).

820) Damit ist nach der Regierungsneubildung die bedenkliche Konstruktion aufgegeben worden, wonach das Amt von einem Bundesminister für besondere Aufgaben mit der Funktion des Chefs des Bundeskanzleramtes geführt wurde. Dies hatte zur Konsequenz, daß der Chef des Bundeskanzleramtes einerseits als Mitglied der Regierung in seiner Ministerrolle dem Bundeskanzler gleichgeordnet, andererseits aber dessen weisungsgebundener Untergebener war. Vgl. zu dieser Problematik: Fromme, ZParl. 1970,53 (69 ff.); ders., FAZ, Nr. 235 v. 10.10.69, S. 2; Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 232, 240; Eschenburg, Die Zeit, Nr. 26 v. 26.6.1964, S. 2 und Nr. 42 v. 18.10.63, S. 2; ders., Zur polit. Praxis in der Bundesrepublik, Bd. II, S. 148 ff.; Laufer, S. 57 ff.

821) Nach Köttgen, DÖV 1954,1 (4) auch mit besonderer Verantwortung für den verfassungsrechtlichen Status der Behörde; ders., JÖR 11 (1962), 173 ff., 263 ff.; a.A. Fehlig, S. 86 ff. und Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 213 ff.

schäftsbetrieb (§ 6 GGO I) verantwortlich sind. Neben diesen rein administrativen Aufgaben als "Garanten des Rechts"[822] ist es gerade ihre politische Aufgabe, dafür Sorge zu tragen, daß die politischen Zielvorstellungen der Regierung bzw. des verantwortlichen Ressortministers in praktische und rechtlich einwandfreie Maßnahmen wirksam umgesetzt werden und die Verwaltung somit den Intentionen der politischen Führung geöffnet wird.[823]

Wenn auch durch die Einführung des Parlamentarischen Staatssekretärs die politische Vertretung des Ressortministers durch den beamteten Staatssekretär eingeschränkt wurde (vgl. § 14 Abs. 2 GeschOBReg), er nur noch in Ausnahmefällen den Bundesminister vor dem Bundestag, dem Bundesrat und in Sitzungen der Bundesregierung vertreten kann sowie den Minister als Leiter einer obersten Bundesbehörde nur noch - abgesehen von Ausnahmen - in dem Aufgabenbereich vertreten kann, der nicht dem Parlamentarischen Staatssekretär zugewiesen ist, wird man den verbleibenden Vertretungsbereich doch noch als so erheblich bezeichnen können, daß dem beamteten Staatssekretär auch in diesem Punkte eine politisch wichtige Funktion zufällt.

Der beamtete Staatssekretär hat somit in den einzelnen Ministerien neben reinen Verwaltungsaufgaben auch eine starke politische Funktion auszuüben: einmal als Transformator, Koordinator und Organisator des politischen Konzepts seines Ressortchefs in bezug auf die Verwaltungspraxis, zum anderen durch seine Vertretungsbefugnisse.[824]

---

822) Gerber, DÖV 1953,70 (72); Fehlig, S. 80.

823) Zu den Aufgaben im einzelnen vgl. Fehlig, S. 80 ff. mit zahlreichen weit. Nachweisen; Lerche, Staatslexikon, Bd. 7, Sp. 620 f.; vgl. auch v. Hippel, Gleicher Zugang, S. 108.

824) Vgl. hierzu auch Böckenförde, Schriftl. Bemerkungen, S. 66 ff.; Fehlig, S. 80 ff.

Insgesamt jedoch lassen sich die administrativen und politischen Funktionen der beamteten Staatssekretäre nicht so voneinander abgrenzen, daß sie im einzelnen genau umschrieben werden könnten. Die Grenzen sind fließend, wobei fraglich ist, ob nicht nahezu jede administrative Einzelmaßnahme, die von einem beamteten Staatssekretär veranlaßt wird, politischen Charakter hat.

Diese fließenden Grenzen zwischen politischen und administrativen Gesichtspunkten bei Maßnahmen eines beamteten Staatssekretärs übersieht Thieme,[825] wenn er fordert, daß das Amt des beamteten Staatssekretärs unpolitisch ausgestaltet sein sollte, weil keine Notwendigkeit zur Versetzung in den einstweiligen Ruhestand bestehe. Das Argument, im Range des Staatssekretärs sollte auch gegenüber dem oft wechselnden Minister die Kontinuität des Sachverstandes im Ministerium vertreten sein, trifft nicht genau den Kern des hier zu bewältigenden Problems: Wenn es auch erforderlich ist, der möglicherweise oft wechselnden politischen Spitze eine permanente Verwaltungsorganisation gegenüberzustellen, sind die Verwaltungsspitzen mit dem politischen Geschehen doch ständig so stark verflochten, daß sie - um die Zielsetzungen der Regierung auf die Verwaltung übertragen zu können - gerade politische Gesichtspunkte hervorkehren müssen, die sie allerdings nicht von der Sachgebundenheits- und Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der Maßnahme entbinden kann. Diese Verflechtung von politischer und administrativer Aufgabenstellung läßt es angemessen erscheinen, das Amt des beamteten Staatssekretärs politisch auszugestalten.[826] So räumt denn auch Thieme[827] am Schluß seiner Ausfüh-

---

825) Thieme, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 160 f.

826) Ebenso Anders, DÖV 1967,611; vgl. hierzu auch das von Eschenburg aufgeführte Beispiel Ehmke in "Die Zeit" v. 31.5.1968, S. 6 (Nr. 22).

827) Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 161.

rungen ein, daß sich auch beim "unpolitischen" Staatssekretär das Problem des Versagens ergebe und läßt dabei die Frage offen, ob nicht in diesen Fällen bei einem - seiner Meinung nach - unpolitischen Staatssekretär die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand (mit der Wirkung einer endgültigen Ruhestandsversetzung) angemessen sein könnte.

Vereinzelt wird auch noch versucht, bei den beamteten Staatssekretären zwischen "politisch engagiertem" und normalem Staatssekretär als einem Karrierebeamten zu unterscheiden.[828] Indessen vermag diese Unterscheidung für die Erforderlichkeit des Status eines politischen Beamten für den beamteten Staatssekretär keine brauchbaren Anhaltspunkte zu liefern. Im einzelnen werden zu den politisch engagierten Staatssekretären jene Außenseiter gerechnet, die unmittelbar aus der Politik hervorgegangen sind und das Amt des Staatssekretärs als Durchgangsstufe in ihrer politischen Karriere ansehen,[829] zum anderen teilweise auch Karrierebeamte mit politischen Ambitionen,[830] die auch in der Öffentlichkeit engagierte Verfechter der jeweiligen Regierungspolitik sind.

Hiervon ausgehend hält Thieme[831] für den Außenseiter, der allein wegen des Amtes als Ministervertreter in den öffentlichen Dienst eingetreten ist, das gänzliche Ausscheiden, verbunden mit Übergangsbezügen oder einer Abfindung, für das Gegebene. Für den poli-

---

828) Eschenburg, Politische Beamte oder beamtete Politiker?, Die Zeit, Nr. 13 v. 31.3.1967, S. 4; Thieme, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 159 f.; Fehlig, S. 65 f.

829) Fehlig, S. 65 ff.; Thieme, a.a.O., S. 159 f.; anklingend auch bei Schäfer, DÖV 1969,38 (43).

830) Dies allerdings nur bei Thieme, a.a.O., S. 160.

831) Thieme, a.a.O., S. 160.

tisch engagierten Staatssekretär, der aus dem Berufsbeamtentum kam, erscheint ihm dagegen die Versetzung, sofern das nicht möglich ist, die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand das Gegebene zu sein.

Indessen vermag die Unterscheidung zwischen normalem und politisch engagiertem beamtetem Staatssekretär keine brauchbaren Unterscheidungskriterien hinsichtlich der Erforderlichkeit des politischen Beamtenstatus dieser Personengruppen zu vermitteln. Bei dieser Unterscheidung wird an politische Ambitionen der Betroffenen angeknüpft, an die Lautstärke der politischen Äußerungen, an die Breite des parteipolitischen Engagements. Das sind Gesichtspunkte, die allesamt nur auf die Person des Betroffenen zugeschnitten sind und deren Berücksichtigung praktisch auf eine Persönlichkeitswertung nach dem Maßstab des politischen Eifers hinausläuft.[832)]

Eine solche personenbezogene Wertung ist indessen verfehlt. Auszugehen ist vielmehr von einer Wertung der politischen Funktion des auszuübenden Amtes. Diese politische Funktion des Amtes, nämlich die Umformung politischer Zielsetzungen in praktische Verwaltungsarbeit, ist aber unabhängig vom öffentlich geäußerten, persönlich-politischen Engagement der Betroffenen. Auch ein in dieser Hinsicht enthaltsamer Spitzenbeamter erfüllt jene Funktionen in gleichem Maße wie ein politisch engagierter Staatssekretär.

Ist sonach eine Unterscheidung in politisch engagierte und nichtengagierte beamtete Staatssekretäre untunlich, so läßt sich abschließend feststellen, daß die beamteten Staatssekretäre wegen ihrer exponierten

---

832) Ähnlich Anders, DÖV 1967,611 f.

Stellung als oberste administrative Spitze in den politischen Willensbildungsprozeß innerhalb der einzelnen Ministerien so stark einbezogen sind, daß der Status eines politischen Beamten bei ihnen gerechtfertigt erscheint. Von ihrer Funktion her ist eine ständige politische, sachliche und persönliche Übereinstimmung mit dem Ressortchef im Interesse einer wirksamen Regierungsarbeit unerläßlich. Da es sich um die höchsten Beamtenstellen im Staat handelt, ist eine Austauschmöglichkeit in Form eines Ausweichens auf eine gleichwertige unpolitische Beamtenstelle nicht möglich. Bei den beamteten Staatssekretären muß also die Möglichkeit bestehen, bei Differenzen eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand vorzunehmen.[833]

b) Ministerialdirektoren (§ 36 Abs. 1 Nr. 1 BBG)

Während die Ausgestaltung der Staatssekretärsämter als politische Beamtenstellen in der Literatur überwiegend Zustimmung gefunden hat, sind die Auffassungen hinsichtlich des politischen Status der Ministerialdirektoren, die in den Ministerien die Funktionen von Abteilungsleitern wahrnehmen, geteilt.

Zu den Hauptbefürwortern der Erforderlichkeit des politischen Status der Ministerialdirektoren gehören Geffers[834] und Anders.[835] Gestützt wird diese Auffassung zunächst auf die Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte des politischen Status der Ministerialdirektoren in den Beratungen der gesetzgebenden Organe.

---

833) So auch Bericht zur Reform der Struktur, S. 165 f.; Fehlig, S. 114; Duppré, Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 22; v. Hippel, Gleicher Zugang, S. 108.

834) Geffers, DVBl. 1955,658 (661, Anm. 19).

835) Anders, DÖV 1953,453 (454); ders., DÖV 1964,109 (110 ff., 113 f.); ders., DÖV 1967,611 (612).

In der Fassung des § 36 BBG im Regierungsentwurf waren die Ministerialdirektoren zunächst in den Kreis der politischen Beamten aufgenommen worden.[836] Während der Bundesrat im ersten Durchgang dieser Regelung des Regierungsentwurfs ohne Änderungsvorschläge zugestimmt hatte, war der Beamtenrechtsausschuß des Deutschen Bundestages dagegen nach eingehender Beratung der Auffassung, daß (neben den Bundesanwälten) auch die Ministerialdirektoren aus dem Kreis der politischen Beamten herausgenommen werden sollten.[837]

Der Nachtrag zum Schriftlichen Bericht des Ausschusses zu § 36 der Regierungsvorlage begründet diese Auffassung:[838]

"Der Ausschuß hat mit starker Mehrheit den Kreis der politischen Beamten, die der Bundespräsident jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzen kann, eingeschränkt. Er will die Ministerialdirektoren ... nicht als politische und deshalb jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzbare Beamte gelten lassen. Der Ausschuß sieht in den Ministerialdirektoren die Beamten, die die Sachkenntnis und die Erfahrung der von ihnen geleiteten Abteilungen zusammenfassen und fortentwickeln, sie den Beamten dieser Abteilungen vermitteln, die Beamte für die Aufgaben der Gesetzgebung, der Durchführung der Gesetze, für die Aufsicht über den Gesetzesvollzug und für die Zusammenarbeit mit den gesetzgebenden Körperschaften und den Körperschaften und Verbänden des öffentlichen

---

836) Bundestags-Drucksache Nr. 4246 der 1. WP, S. 13.

837) Nachtrag zum Schriftlichen Bericht des Beamtenrechtsausschusses des Deutschen Bundestages in Bundestags-Drucksache Nr. 4246 der 1. WP, S. 6.

838) Nachtrag zum Schriftlichen Bericht des Beamtenrechtsausschusses des Deutschen Bundestages in Bundestags-Drucksache Nr. 4246 der 1. WP, S. 7 (vgl. auch S. 6).

Lebens weiterbilden und die den Bundesministern diese Sachkenntnis und Erfahrung in pflichtbereiter Zusammenarbeit zur Verfügung stellen. Der Ausschuß sieht in der Möglichkeit, die Ministerialdirektoren jederzeit in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, eine Gefährdung der Arbeit der Bundesministerien, die nach den weitgehenden organisatorischen und persönlichen Veränderungen seit 1933 Sachkunde, Erfahrung und Heranbildung von Ministerialbeamten dringend benötigen. Soweit aber in einzelnen Fällen Bedenken eines Bundesministers gegen die Zusammenarbeit mit einem Ministerialdirektor bestehen sollten, ist ein Austausch innerhalb des Ministeriums oder mit einem Ministerialdirektor eines anderen Ministeriums oder die Berufung zur Leitung einer oberen Bundesbehörde eine Lösung, für die pflichtbewußte Beamte immer Verständnis haben werden."

Der Ausschußvorsitzende und Berichterstatter, der Bundestagsabgeordnete Dr. Kleindinst, hat diese Ausführungen bei der Zweiten Lesung im Deutschen Bundestag zu einem Änderungsantrag der SPD-Fraktion, zu § 36 des Entwurfs die Regierungsvorlage wiederherzustellen, noch ergänzt.[839] Nach der Erfahrung anderer Länder seien die Ministerialdirektoren als die erfahrensten, kenntnisreichsten leitenden Beamten der Ministerialabteilungen zu betrachten. Sie sollten eine Kontinuität in der Arbeit der Ministerien, insbesondere in gesetzgeberischer Hinsicht, aufrechterhalten, sie hätten ihre Minister gemäß den beamtenrechtlichen Vorschriften pflichtgemäß und loyal zu beraten und den Beamtennachwuchs heranzubilden. Bei einer Ausgestaltung dieser Ämter als politische, sei das eine Aufforderung, von der Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand Gebrauch zu machen. Das läge nicht im Inter-

839) Sten.Ber. 1. Wahlperiode, S. 13059 B-D.

esse des Dienstes, der Bildung und der Erfahrung.

Nachdem daraufhin der Änderungsantrag der SPD-Fraktion abgelehnt worden war,[840] stellten in der dritten Lesung die CDU/CSU-Fraktion und die SPD-Fraktion gleichlautende Anträge bezüglich der Ausstattung der Ministerialdirektoren mit dem Status politischer Beamter.[841] Diese Anträge wurden angenommen.[842]

Aus diesem Werdegang der Aufnahme der Ministerialdirektoren in den Kreis der politischen Beamten läßt sich allerdings kaum etwas für die Erforderlichkeit des Status eines politischen Beamten für die Ministerialdirektoren schließen. Vielmehr kann ihr lediglich entnommen werden, daß sich der Bundestag (wohl in erster Linie aus parteitaktischen Erwägungen) über die Bedenken der Beamtenrechtskommission hinweggesetzt hat.

Anders[843] verteidigt diese Entscheidung des Bundestages damit, daß dieser Beschluß reichsrechtlicher

---

840) Sten.Ber. 1. Wahlperiode, S. 13078, A, B.

841) Umdrucke Nr. 927 und 928 zu den Sten.Berichten der 1. Wahlperiode.

842) Vgl. Fußnote 840.

843) Anders, DÖV 1964,109 (113 und Fußn. 36) unter Bezugnahme auf Köttgen, S. 157 und Bredt, S. 175, der die Funktion des Ministerialdirektors als eines Mittlers zwischen Parlamentarismus und Bürokratie sieht; er habe darauf zu achten, daß die rein sachlich gearbeiteten Vorlagen der Referenten nicht aus dem Rahmen der eingeschlagenen Politik fielen, "er solle keine Politik betreiben, aber Politik verstehen". Vgl. auch Anders, DÖV 1953,453 (454); ders., DÖV 1967, 611 (612); ebenso Geffers, DVBl. 1955,658 (661, Fußn. 19). Vgl. auch § 6 Abs. 2 GGO II.

und preußischer Tradition entspreche,[844] daß Ministerialdirektoren nicht nur Fachaufgaben, sondern auch Aufgaben mit politischem Gehalt erfüllen müßten, was ein unbedingtes Vertrauensverhältnis zur Regierung erfordere. Grundsätzliche Unterschiede zwischen den von Ministerialdirektoren geleiteten Abteilungen je nach dem Aufgabengebiet zu machen, sei nicht möglich. Zwar werde die Tätigkeit des Leiters der Verfassungsabteilung des Bundesministeriums des Innern sich stärker politisch auswirken als die der anderen Abteilungsleiter in diesem Ministerium; man könne aber nicht sagen, daß deren Tätigkeit, vor allem auf dem Gebiet der Gesetzgebung, unpolitisch wäre. Selbst in Fachministerien wie dem Verkehrsministerium hätten die Abteilungsleiter keine Obliegenheiten, die wesensverschieden wären.[845]

Gerade das wird von gewichtigen Gegenstimmen bezweifelt. Vor allem Thieme[846] und im Anschluß an diesen Siburg[847] vertreten die Auffassung, daß hinsichtlich der Entscheidung "politischer Beamter oder nicht" heute nicht mehr an den Dienstrang anzuknüpfen sei; es sei deshalb unrichtig, alle Ministerialdirektoren zu politischen Beamten zu machen, da diese völlig heterogene Aufgaben wahrzunehmen hätten. Abteilungsleiter als politische Beamte seien nur dort sinnvoll, wo die Spitze einer Abteilung zweckmäßig mit einer parteipolitisch orientierten Per-

---

844) Anders, DÖV 1953,453 (454).

845) Anders, DÖV 1964,109 (113); ders., DÖV 1953, 453 (454); ders. andeutungsweise auch in DÖV 1967,611 (612); ebenso Nöll v.d. Nahmer, ZBR 1951,81.

846) Thieme, DÖV 1968,11; vgl. auch v. Hippel, Gleicher Zugang, S. 108.

847) Siburg, ZBR 1970,273 (277).

sönlichkeit besetzt werde. Das komme u.U. für das Bundeskanzleramt, u.U. aber auch für Grundsatzabteilungen von Fachministerien, vielleicht auch für Planungsstäbe in Betracht, nicht jedoch für alle Ministerialdirektorenposten.[848]

Eine dritte Auffassung[849] schließlich fordert, die Ministerialdirektoren gänzlich aus dem Kreis der politischen Beamten herauszunehmen. Je weiter sich der Standort des politischen Beamtentums innerhalb der Verwaltungsorganisation von der Zentrale entferne, um so mehr verliere es an Sinn.[850] Die Aufgaben der Ministerialdirektoren seien überwiegend fachlich,[851] sie hätten lediglich als loyale Beamte im Rahmen des Möglichen und Erlaubten den Intentionen des Ministers zu folgen.[852]

Allen drei Auffassungen ist gemeinsam, daß Behauptungen aufgestellt werden, die zwar von allgemeinen Erwägungen getragen, im einzelnen jedoch nicht näher begründet werden.[853]

---

848) Thieme, DÖV 1968,11; ders. vertritt in Öffentl. Dienst und polit. Bereich, S. 161, allerdings die Auffassung, sämtliche Ministerialdirektoren sollten nichtpolitische Beamte sein, da sie nur den Sachverstand repräsentieren würden.

849) Ule, Öffentlicher Dienst, S. 578; ders., Entwicklungstendenzen, S. 228; Breithaupt, DÖV 1964,331; Duppré, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 22 ff.

850) Duppré, a.a.O., S. 22 f.

851) Ule, Öffentlicher Dienst, S. 578.

852) Breithaupt, DÖV 1964,331.

853) Das gilt auch für das historische Argument Anders: Allein der Hinweis auf die reichsrechtliche und preußische Tradition, daß man sich nur bei Vorliegen ganz gewichtiger Gründe gegen eine Entscheidung des Parlaments wenden könne, vermag keine plausible Begründung für die dort vertretene Auffassung zu geben (vgl. Anders, DÖV 1953,453 (454); ders., DÖV 1967,611 (613).

Zwar ist sich auch der Verfasser über die Schwierigkeiten im klaren, die politische Wichtigkeit und Wertigkeit der Arbeit der Ministerialdirektoren wissenschaftlich zu untersuchen. Vor allem dürfte es nicht ausreichen, diese Frage allein unter juristischen Gesichtspunkten zu klären zu versuchen. Eine politologisch-soziologische Funktionsanalyse wäre zur völligen Auslotung dieses Problems unumgänglich. Das würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

Es soll hier aber nicht unversucht bleiben, zur Klärung dieses Problems insofern einen Beitrag zu leisten, als von der juristischen Betrachtungsweise ausgehend auf der Grundlage des gefundenen Begriffs des politischen Beamten untersucht werden soll, ob und inwieweit sich aus der festgelegten Aufgabenverteilung der Abteilungsleiter in den einzelnen Ministerien Schlüsse auf die politische Wichtig- und Wertigkeit ihrer Tätigkeit ziehen lassen und ob deswegen bei diesen Beamten ein Status als politischer Beamter erforderlich ist.

aa) Der Ministerialdirektor im Bundespräsidialamt

Der Ministerialdirektor im Bundespräsidialamt ist der Vertreter des Chefs des Bundespräsidialamtes und als solcher ebenfalls stark mit der Vorbereitung und Prüfung der politischen und repräsentativen Amtshandlungen des Bundespräsidenten befaßt. Zwar hat er nicht die Intentionen der Regierung in die Verwaltung hineinzutragen, sondern die Öffentlichkeitswirkung des politischen und repräsentativen Auftretens des Bundespräsidenten vorzubereiten und zu prüfen. Jedoch auch diese politisch wichtige Tätigkeit rechtfertigt es, daß der Ministerialdirektor im Bundespräsidialamt genau wie der Behördenchef ein politischer Beamter ist.

bb) Die Ministerialdirektoren im Bundeskanzleramt

Das Bundeskanzleramt hat drei Hauptfunktionen zu erfüllen:

- Beratung des Bundeskanzlers bei der Aufstellung seiner Richtlinien und der Durchführung seiner Richtlinienkompetenz,
- Koordinierung der Ressorts und
- Wahrnehmung der Sekretariatsgeschäfte der Bundesregierung.[854]

Das Bundeskanzleramt ist Hilfsinstrument des Bundeskanzlers und kein Instrument des Amtschefs, dem lediglich die Leitung des Amtes obliegt und der dem Bundeskanzler gegenüber für die Funktionstüchtigkeit des Amtes und die Erfüllung seiner Aufgaben verantwortlich ist.[855]

Zur Erfüllung dieser Aufgaben als Hilfsinstrument des Bundeskanzlers ist das Bundeskanzleramt in fünf Abteilungen aufgegliedert, deren Abteilungsleiter politische Beamte im Range eines Ministerialdirektors sind.[856]

Abteilung I mit dem Aufgabenbereich Recht und Verwaltung soll sich neben den allgemeinen Verwaltungsangelegenheiten (Organisation, Haushalt, Personal, Justitiariat) mit allen Fragen befassen, die die

---

854) Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 8. März 1970 über Organisation, Personalstruktur und Unterbringung des Bundeskanzleramtes, S. 1; vgl. hierzu auch Behrendt, S. 48 ff.; Bachmann, Bundeskanzleramt, S. 168 ff.

855) Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes, a.a.O., S. 1.

856) Organisationsplan des Bundeskanzleramtes nach dem Stand vom Februar 1973. Der frühere Leiter der Abt. 5 (Planung) nahm im Rahmen eines Arbeitsvertrages seine Aufgaben im Angestelltenverhältnis wahr; vgl. Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 29. Juni 1972 - I/1 - Org. - 00 000 - An 3/72.

Organisation der Bundesregierung und der Bundesverwaltung sowie die die Bundesregierung insgesamt berührenden Personalfragen betreffen.

In derselben Abteilung ist ein Kabinettsreferat eingerichtet worden, dem die kurzfristige Steuerung des Arbeitsprogramms (Gesetzgebungs- und sonstige politische Vorhaben) der Bundesregierung obliegt. Er ist damit zugleich für die Aufstellung der Tagesordnung der Kabinettssitzungen und das rechtzeitige Eingehen der Kabinettsvorlage verantwortlich.[857]

Daneben ist die Abteilung I für Fragen der öffentlichen Sicherheit zuständig (Angelegenheiten des Bundesnachrichtendienstes, der Polizei und des Bundesgrenzschutzes, der Zivilverteidigung, des strafrechtlichen Staatsschutzes, des Geheim- und Sabotageschutzes etc.). Dabei ist geplant, zusammen mit dem Bundesministerium der Verteidigung einen Krisenstab aufzubauen, der in Krisensituationen die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung garantiert; außerdem soll ein Lagezentrum mit den hierzu erforderlichen Nachrichtenverbindungen geschaffen und auch die Aufsicht über den Bundesnachrichtendienst ausgebaut werden.[858]

Diese Aufgabenbereiche der Abteilung I sind naturgemäß in besonders starkem Maße abhängig von den politischen Zielvorstellungen der Regierung, vornehmlich von denen des die Richtlinien der gesamten Politik bestimmenden Bundeskanzlers. Bei der gerade auf dem Sicherheitssektor vorliegenden ständigen Verquickung zwischen politischen Entscheidungen und administrativen Maßnahmen kann es nicht ausreichen,

---

857) Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes v. 8.März 1970 über Organisation pp., S. 9.

858) Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes, a.a.O., S. 10; vgl. auch den Organisationsplan des Bundeskanzleramtes.

wenn lediglich der Chef des Bundeskanzleramtes dafür Sorge zu tragen hat, daß die politischen Intentionen der Regierung bei diesen wichtigen Aufgaben voll berücksichtigt werden. Der Abteilungsleiter ist enger mit den einzelnen Referaten der Abteilung verbunden, kann bei speziellen, politisch besonders brisanten Verwaltungsvorhaben besser die Übersicht behalten und die Aufsicht wahrnehmen sowie direkter auf die Referatsarbeit einwirken. Von der politischen Wichtig- und Wertigkeit der Aufgabenstellung her ist davon auszugehen, daß der Leiter der Abteilung I im Bundeskanzleramt ein politischer Beamter sein sollte.

Gleiches muß auch für den Leiter der Abteilung II gelten. Die Aufgaben dieser Abteilung umfassen die auswärtigen und innerdeutschen Beziehungen sowie die äußere Sicherheit.[859] Gerade in dieser Abteilung sind politische und administrative Funktionen besonders stark miteinander verwachsen. Neben der Europapolitik - wegen der Erweiterung der EWG- ist es die politische Brisanz und Kompliziertheit der Deutschlandpolitik, die die politische Funktion des Abteilungsleiters besonders stark deutlich macht. Gerade hier wird es darauf ankommen, die politischen Zielvorstellungen der Regierung bis in die kleinste Nuance hinein zu verwirklichen und die auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Bereichen laufenden Verhandlungen zu koordinieren.[860] Der Status des Leiters der Abteilung II als poltisicher Beamter ist daher angemessen.

Auch die neu geschaffene Abteilung III - Innere Angelegenheiten - ist von ihrem Aufgabenbereich her stark politikbezogen. Diese Abteilung ist in erster

---

859) Vgl. Organisationsplan des Bundeskanzleramtes.

860) Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes, a.a.O., S. 10.

Linie für die Koordinierung der angestrebten Reformpolitik zuständig, nämlich jene Fragen der Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie, Familie, Jugend, Sport, Umwelt, Friedensforschung, Verkehrs- und Regionalplanung, die die jetzige Regierung in ihrer Absichtserklärung für reformbedürftig erklärt hat. Diese Fragen betreffen einen weiten Bereich der gesamten innen- und außenpolitischen Regierungsaktivität, sie sind auf nahezu alle Ressorts verteilt, können auch kaum in einem Ressort konzentriert werden und erfordern daher die Koordinierung in einer Abteilung des Bundeskanzleramtes,[861] um den Bundeskanzler zuverlässig informieren zu können, ihm seine Richtlinienentscheidungen auch auf diesem komplexen innen- und gesellschaftspolitischen Gebiet hinsichtlich ihrer Sachgerechtigkeit und politischen Zweckmäßigkeit zu erleichtern.

Wegen dieser starken Verknüpfung von politischen und administrativen Gesichtspunkten innerhalb der Aufgabenstellung der Abteilung III ist es als erforderlich anzusehen, ihren Leiter mit dem Status eines politischen Beamten zu versehen.

Gleiche Erwägungen haben für den Leiter der Abteilung IV zu gelten, deren Aufgabenbereich die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik sind. Auch hier lassen sich im Bundeskanzleramt als Koordinationszentrum wegen der politischen Wichtigkeit der angesprochenen Gebiete, der zu erarbeitenden Grundsatzfragen, der Steuerreform, der Veränderung der Agrarstruktur etc. keine genauen Trennungen zwischen reinen Verwaltungsaufgaben und politischen Funktionen vornehmen. Die politische Wichtigkeit des hier betreuten Aufgabengebiets erfordert auch eine besonders starke Überwachung der Arbeit im einzelnen hinsichtlich der Be-

861) Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes, a.a.O., S. 12.

folgung der politischen Zielvorstellungen. Deshalb ist es auch erforderlich, den Leiter der Abteilung IV mit dem Status eines politischen Beamten zu versehen.

In der Abteilung V - Planung - ist der frühere Planungsstab zu einer eigenen Planungsabteilung ausgebaut worden. Ein Schwerpunkt der Tätigkeit dieser Abteilung wird die Entwicklung und Verwirklichung der längerfristigen politischen Programme der Bundesregierung sein. Durch Aufstellung mit den Ressorts abgestimmter Arbeits- und Zeitpläne soll eine langfristige Vorausschau auf allen Gebieten, das rechtzeitige Setzen von Prioritäten, eine Harmonisierung der Arbeit der Bundesregierung und die Durchführung einer permanenten Erfolgskontrolle, d.h. die Überwachung aller Vorhaben auf ihre Realisierung, aber auch auf ihre Realisierungsmöglichkeit hin sichergestellt werden.[862)]

In der Planungsabteilung soll also die erstmalige Umsetzung politischer Zielvorstellungen in praktikable zukünftige Verwaltungsmodelle geschehen. Gerade die Planung bildet somit die reinste Form der Transformation politischer Zielsetzungen in wirklichkeits- und praxisbezogene Verwirklichungsmöglichkeiten. Hier bilden politischer und verwaltungsmäßiger Bereich eine untrennbare Einheit, hier muß der Leiter dieser Abteilung voll und ganz mit den politischen Intentionen der Regierung konform gehen, will sich die Regierung nicht in die Gefahr begeben, durch falsche Planungsvorschläge u.U. in eine politische Sackgasse zu begeben. Auch für den Leiter der Abteilung V erscheint der Status eines politischen Beamten daher angemessen. Indessen hatte die Bundes-

862) Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes, a.a.O., S. 13.

regierung hier neue Wege beschritten. Der Leiter dieser stark politikbezogenen Abteilung war nicht politischer Beamter, sondern im Rahmen eines Arbeitsvertrages im Angestelltenverhältnis tätig.[863]

Hinsichtlich der Ministerialdirektoren im Bundeskanzleramt läßt sich somit zusammenfassend sagen, daß sie von der politischen Wertig- und Wichtigkeit ihrer Aufgabenstellung her des Status eines politischen Beamten bedürfen, um so jeder neuen Regierung die Möglichkeit zu geben, diese wichtigen Spitzenpositionen beliebig mit Leuten ihres Vertrauens besetzen zu können.[864] Gegen die zeitweise Besetzung eines solchen Amtes mit einem Angestellten bestehen keine Bedenken.

cc) Im Auswärtigen Amt (AA)

Das AA hat einen besonderen organisatorischen Aufbau: Neben der Zentrale in Bonn existieren über 200 Auslandsvertretungen, die mit dem AA personell eine Einheit bilden.[865] Die Zentrale hat 7 Hauptabteilungen, nämlich die Zentralabteilung, zwei politische Abteilungen, die Abteilung für Außenwirtschaftspolitik,

---

863) Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 29. Juni 1972 - I/1 - Org. - 00 000 - An 3/72. Bei Redaktionsschluß der Arbeit war die Stelle unbesetzt (Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 16.2.73 - I/1 - K - 43648/73).

864) So ist denn auch an dem bekannten großen Revirement, das im Frühjahr 1970 von Minister Ehmke vorgenommen worden ist, nicht bemängelt worden, daß 5 politische Beamte in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden sind, sondern daß nichtpolitische Beamte mit der Begründung dienstentspflichtet wurden, es handele sich um Parteigänger der Oppositionspartei (vgl. hierzu Zundel, Die Zeit, vom 13. März 1970, Nr. 11, S. 7; Krause, Beamtenbund, 1970, Nr. 3, S. 3 f.). Vgl. hierzu auch Deutscher Bundestag, 6. WP, Drucksache VI/587.

865) Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes, S. 93.

Entwicklungspolitik und europäische wirtschaftliche Integration, die Rechts-, die Kultur- und die Protokollabteilung.[866] Die Stelle als Abteilungsleiter in der Rechtsabteilung ist als Amt für einen Ministerialdirektor eingerichtet. Sie wird z.Zt. jedoch von einem Ministerialdirigenten, die Protokollabteilung von einem Botschafter im Range eines Ministerialdirigenten, die übrigen Abteilungen werden von Ministerialdirektoren geleitet.[867] Daneben existiert noch ein Planungsstab, dessen Leiter als Ministerialdirigent ebenfalls eine Ministerialdirektorenstelle verwaltet.[868]

Die Zentralabteilung hat die personellen und organisatorischen Voraussetzungen für die Arbeit des AA zu schaffen.[869] Dabei handelt es sich überwiegend um reine Organisationsaufgaben.

Ein besonderer politischer Bezug dieser Abteilung könnte darin gesehen werden, daß hier die Auswahlvoraussetzungen für die Aufnahme von Anwärtern für den Auswärtigen Dienst festgelegt werden. Zwar ist die Festlegung der Auswahlvoraussetzungen eine Frage, die auch in den politischen Bereich hineinragt. Die Auswahl selbst hat jedoch streng nach dem Leistungsprinzip zu erfolgen. Politische Gesichtspunkte sollen hierbei keine Rolle mehr spielen. Um eine fach- und sachgerechte Personalauswahl zu treffen, bedarf es daher keines politischen Beamten.

---

866) Organisationsplan des Auswärtigen Amtes, Stand: April 1973.

867) Organisationsplan, a.a.O.; mündliche Auskunft des AA.

868) Organisationsplan, a.a.O.; mündliche Auskunft des AA.

869) Lohmann, S. 22.

Die Aufgaben der Zentralabteilung sind sonach überwiegend Verwaltungsaufgaben im klassischen Sinne. Ihre Bewältigung erfordert von den Betroffenen allein die fachliche Qualifikation als guter Verwaltungsbeamter. Auch dem Leiter dieser Abteilung fallen daher fast ausschließlich reine administrative Koordinationsfunktionen zu. Sein Status als politischer Beamter ist daher nicht erforderlich.

Dagegen haben die Aufgaben der beiden politischen, der handels- und wirtschaftspolitischen und der Kulturabteilung neben der rein administrativen auch eine besonders starke politische Bezogenheit. Das ergibt sich aus der wachsenden globalen Interdependenz außenpolitisch bedeutsamer Tatbestände, aus der besonderen politischen Lage des geteilten Deutschland, aus der Zunahme multilateraler Aufgaben, aus der steigenden Bedeutung von Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft und Technik für die auswärtigen Beziehungen.[870] Letzteres wird besonders dadurch deutlich, daß die politische Bedeutung der Staaten nicht mehr nur von ihrer militärischen Stärke abhängig ist. Sie wird vielmehr in steigendem Maße "von ihrer wirtschaftlichen Kraft, ihrem kulturellen Niveau, aber gerade auch durch den Stand ihrer wissenschaftlichen und technologischen Leistungen bestimmt. Politisches Gewicht und politischer Einfluß eines Landes werden mehr und mehr an seinem Beitrag zum humanitären Fortschritt gemessen. Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft und Technik sind damit allgemeine Schwerpunkte außenpolitischer Interessen geworden. Die auswärtige Kulturpolitik kann sich nicht mehr darauf beschränken, das geistige Leben und künstlerische Schaffen des eigenen Volkes darzustellen, sondern muß sich in

---

870) Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes, S. 21, 23.

ihrer gesellschaftlich-politischen Mittlerfunktion verstehen ...".[871]

Diese Grundsätze haben die vier oben genannten Abteilungen des Auswärtigen Amtes politisch und administrativ zu verwirklichen. Wegen der politischen Differenziertheit dieser Aufgaben ist es unerläßlich, daß die Arbeit der einzelnen Referate in diesen Abteilungen von politischen Beamten hinsichtlich der Beachtung und Verwirklichung der politischen Zielvorstellungen kontrolliert und geleistet wird. Der Status der Leiter dieser vier Abteilungen als politische Beamte ist daher gerechtfertigt.

Dagegen fällt der politische Funktionsbereich der Rechtsabteilung weniger stark ins Gewicht. Die Aufgabe der einzelnen Referate dürfte sich - soweit das von theoretischer Warte aus beurteilt werden kann - in erster Linie auf eine rechtsberatende Tätigkeit, die Erstellung von Rechtsgutachten, die Ausarbeitung von Rechtsstandpunkten für Konferenzen und Einzelverhandlungen sowie die Klärung von auftretenden speziellen Rechtsfragen erstrecken. Diese Aufgabenbereiche haben keine starke politische Funktionsbezogenheit. Es sind primär Aufgaben reiner Rechtsanwendung, also hauptsächlich reine Verwaltungstätigkeit, so daß zur Leitung dieser Abteilung durchaus ein nicht politischer Beamter in Betracht kommen könnte. Zu beachten ist jedoch, daß der Rechtsabteilung auch die Gruppe Völkerrecht untersteht.[872] Hier ist die politische Bezogenheit der Abteilungsarbeit relativ stark, denn hier liegen die allgemeinen Grundsatzfragen, liegen die Probleme der internationalen Gerichtsbarkeit, des Kriegs- und Kriegsverhütungsrechtes, der Humanisierung des Krieges und der Stellung des Roten Kreuzes. Es werden das Völkervertrags-

871) Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes, S. 21 f.

872) Organisationsplan, aaO.

recht bearbeitet, die Handels- und Schiffahrtsverträge, die Fragen der Vertragsform und der Vertragssprache. Zu bearbeiten sind aber auch die Rechtsfragen aus dem Bereich der Europäischen Gemeinschaften, der UNO und der internationalen Organisationen. Darüber hinaus ist hier die politisch wichtige Prüfung der Entwürfe von Verträgen und der Zustimmungsgesetze dazu auf ihre Rechtsförmlichkeit vorzunehmen.[873] Aufgaben also, die, wie die augenblickliche Diskussion um die Auslegung der Ostverträge und das innerdeutsche Verhältnis zeigt, mit starker politischer Brisanz verbunden sind. Rechtsauffassungen und politische Auffassungen sind in diesem Bereich besonders stark miteinander verknüpft. Auch der Abteilungsleiter hat im Hinblick darauf die nicht zu unterschätzende Funktion, darauf zu achten, daß durch die Arbeit seiner Abteilung politisch umstrittene Verträge - wie es die Ostverträge sowohl rechtlich als auch politisch sind - durch brauchbare völkerrechtliche Konstruktionen verfassungsrechtlich abzusichern.

Die Arbeit der Rechtsabteilung ist zwar weniger politisch als die der vier vorher behandelten Abteilungen. Es erscheint dennoch gerechtfertigt, auch den Leiter der Rechtsabteilung als politischen Beamten im Range eines Ministerialdirektors zu bestimmen.[874]

---

873) Lohmann, S. 37 f.

874) Nicht von ungefähr kam auf dem Höhepunkt der ostpolitischen Diskussion die Versetzung des Leiters der Rechtsabteilung des AA in ein besoldungsmäßig niedrigeres Amt eines Botschafters, nachdem er mit diesem Angebot zu einem freiwilligen Ausscheiden aus dem auswärtigen Dienst veranlaßt werden sollte (Der Spiegel, Nr. 16, 26., Jahrgang, v. 1o. April 1972, S. 18o).

Auch die Aufgaben des Planungsstabes haben einen starken politischen Bezug. Dort wird die große Koordinierung der grundsätzlichen politischen Fragen vorgenommen. Er soll die politischen Erscheinungen erfassen und deuten können, eine Vorausschau geben, Wege der Politik und ihre möglichen Folgen aufzeigen, aufgrund politischer Leitvorstellungen administrative Gesamtkonzeptionen entwickeln.[875] Diese starke politische Funktion erfordert es auch, daß der Leiter des Planungsstabes das besondere Vertrauen der Regierung besitzt. Sein Status als politischer Beamter ist daher gerechtfertigt.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß die Ämter der Ministerialdirektoren im AA abgesehen von der Stelle eines Leiters der Zentralabteilung mit politischen Beamten besetzt sein sollten.[876]

dd) Im Bundesministerium des Innern

Das Bundesministerium des Innern hat 11 Abteilungen. Sie werden von Ministerialdirektoren geleitet.[877]

Zu den Aufgaben der Abteilung Z - Zentralabteilung - gehören die Personalverwaltung, der Haushalt, die Organisation, allgemeine Grundsatzfragen und Planungsangelegenheiten. Neben rein administrativen Aufgaben werden auf den Gebieten der allgemeinen innenpolitischen Grundsatzfragen und der Planungsangelegenheiten auch stark politikbezogene Aufgaben

---

875) Lohmann, S. 41.

876) Die Erforderlichkeit des Status eines politischen Beamten für den Leiter der Protokollabteilung (es ist ein Ministerialdirigentenamt) wird unten auf S. 334 ff. behandelt.

877) Eine der beiden Umweltschutzabteilungen wird z.Zt. von einem Ministerialdirigenten verwaltet. Organisationsplan des Bundesministeriums des Innern, Stand: 1. April 1973.

wahrgenommen. Die Leitung dieser Abteilung durch einen politischen Beamten ist daher gerechtfertigt.

Auch die Abteilung ZV - Zivile Verteidigung -, die ebenfalls dem Parlamentarischen Staatssekretär unmittelbar untersteht, hat in ihrem Aufgabenbereich eine starke Verflechtung von politischen und administrativen Gesichtspunkten zu verzeichnen, da Verteidigungsangelegenheiten besonders stark von den politischen Intentionen der jeweiligen Regierung abhängig sind. Es ist deshalb zweckmäßig, den Leiter der Abteilung Zivile Verteidigung als politischen Beamten zu statuieren. Die gleichen Erwägungen haben auch für die Leiter der Abteilungen ÖS - Öffentliche Sicherheit - und BGS - Bundesgrenzschutz - Gültigkeit, deren Status als politische Beamte wegen ihrer politisch wichtigen Funktionen ebenfalls gerechtfertigt erscheint.

Die beiden Abteilungen für Umweltschutz bekommen nach der Entwicklung der letzten Jahre einen immer stärkeren politischen Bezug. Gerade auf diesen Gebieten politische Zielvorstellungen zu verwirklichen, sie wirksam in administrative Maßnahmen umzusetzen, wird für jede Bundesregierung von besonderer politischer Wichtigkeit sein, so daß auch hier neben dem beamteten Staatssekretär die Abteilungsleiter mit ihrer stärkeren Referatsbezogenheit und wegen der starken Verquickung von politischen und administrativen Gesichtspunkten hinsichtlich der im einzelnen zu treffenden Maßnahmen politische Beamte sein sollen.

Die Abteilung SK - Sport, Angelegenheiten der Kulturpflege - hat zwar nicht einen solch starken politischen Bezug wie die erstgenannten Abteilungen. Zu den Aufgaben dieser Abteilung gehören u.a. aber auch die Sportförderung, die politische Bildung und die

Medienpolitik. Diese Aufgaben haben eine starke politische Wertig- und Wichtigkeit. Der Status des Abteilungsleiters als eines politischen Beamten ist daher gerechtfertigt.

Die übrigen 4 Abteilungen - Beamtenrecht und sonstiges Personalrecht des öffentlichen Dienstes - Innerbehördliche Verwaltungsorganisation, Kommunalwesen, Statistik - Verfassung, Staatsrecht, Verwaltung - Angelegenheiten der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten - haben überwiegend administrative Aufgaben im Sinne reiner Rechtsanwendung wahrzunehmen. Zwar haben die Beamtenrechtsabteilung durch die beabsichtigte Reform des öffentlichen Dienstrechts und die Verfassungsabteilung durch die geplante Neugliederung des Bundesgebietes auch einen besonderen politischen Bezug. Im übrigen überwiegen jedoch die reinen Fachaufgaben. Für die Einhaltung der politischen Linie auf den genannten besonderen Gebieten könnte jedoch der Staatssekretär sorgen. Die Vertriebenenabteilung war bis 1969 ein selbständiges Ministerium. Die politische Wichtigkeit der Vertriebenenfragen sinkt jedoch ständig ab,[878] da die Eingliederung der Vertriebenen weitgehend abgeschlossen ist. Bei den verbleibenden Aufgaben handelt es sich überwiegend um administrative Angelegenheiten. Der Abteilungsleiter sollte daher wie auch in den anderen drei zuletzt genannten Abteilungen ein nicht politischer Beamter sein.

Als Ergebnis läßt sich feststellen, daß die Aufgaben der einzelnen Abteilungen im Bundesministerium des Innern eine unterschiedliche politische Wertig- und Wichtigkeit haben.[879]

---

878) Zu den Aufgaben des früheren Bundesministeriums für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, vgl. Wieland, S. 26 ff., 39 ff.

879) Vgl. zu den Aufgaben der einzelnen Abteilungen auch Faude-Fritz, S. 49 ff., jedoch durch Änderungen des Organisationsplanes größtenteils veraltet.

ee) Im Bundesministerium der Justiz

Das Bundesministerium der Justiz hat sechs Abteilungen mit jeweils einem Ministerialdirektor als Leiter.[880] Das Ministerium bearbeitet die das Rechtswesen betreffenden Angelegenheiten des Bundes federführend und wirkt bei Maßnahmen anderer Bundesministerien mit, soweit Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung es erfordern. Die einzelnen Abteilungen mit den Aufgabengebieten - Justizverwaltung - Rechtspflege - Bürgerliches Recht - Strafrecht - Handels- und Wirtschaftsrecht - Öffentliches Recht - überprüfen die Gesetz- und Verordnungsentwürfe der anderen Bundesministerien auf Einhaltung der Rechts- und Verfassungsmäßigkeit und auf eine einheitliche Gesetzessprache.[881] Das Ministerium bereitet die Wahl der Bundesrichter beim Bundesverfassungsgericht und allen oberen Bundesgerichten vor. In Organisations-, Personal- und Haushaltsangelegenheiten des Bundesarbeitsgerichts hat es mitzuwirken. Ihm obliegt die Staatsaufsicht über die Bundesnotarkammer, die Bundesrechtsanwaltskammer und über die Rechtsanwaltskammer bei dem Bundesgerichtshof.[882]

Von diesen Aufgaben sind jene vorrangig, die der Vorbereitung von Gesetzentwürfen der Bundesregierung dienen, ehe diese Entwürfe zur Vorlage an die gesetzgebenden Körperschaften kommen. Diese Aufgabe, Gesetzentwürfe in die richtige juristische Form zu bringen, ist in erster Linie eine juristische Fachaufgabe, deren politischer Bezug gering ist. Bei eigenen Gesetzgebungsvorhaben des Justizministers, die einen starken politischen Bezug haben - wie z.B. die Änderung des Abtreibungsparagraphen - dürfte es ausreichen, wenn der beamtete Staatssekretär

---

880) Organisationsplan des Bundesministeriums der Justiz (Stand: Februar 1973).

881) Biederbick-Recktenwald, S. 21.

882) Biederbick-Recktenwald, S. 21.

für die Einhaltung der politischen Linie sorgt.[883]

Es ist somit davon auszugehen, daß im Justizministerium als fast ausschließlich reinem Fachressort keine Erforderlichkeit besteht, die Abteilungsleiter mit dem Status von politischen Beamten zu versehen.

ff) Im Bundesministerium der Finanzen

Das Bundesministerium der Finanzen hat neun Abteilungen, die sämtlich von Ministerialdirektoren geleitet werden.[884] Einige dieser Abteilungen haben leicht erkennbar einen besonders starken politischen Bezug. Es handelt sich dabei um die Abteilung I (Grundsatzfragen der Finanzpolitik, Finanzbeziehungen zu den Ländern und Gemeinden), die Abteilung II (Bundeshaushalt), die Abteilung IV (Besitz- und Verkehrssteuern), in der u.a. die Steuerreform zu bearbeiten ist, die Abteilung V (Schuldenwesen, Allgemeine und internationale Finanzierungsfragen, Wirtschaftsförderung)[885] und die Abteilung VII (Geld und Kredit), die die politisch besonders wichtigen Währungs- und Kreditfragen, die Bank-, Börsen- und Versicherungspolitik zum Gegenstand hat. Die Leitung dieser Abteilungen durch einen politischen Beamten scheint daher, gemessen an ihrer politischen Wertig- und Wichtigkeit, gerechtfertigt zu sein.

---

883) Die Reform des Strafrechts als politisch bedeutsame Aufgabe des Ministeriums ist dem Parlamentarischen Staatssekretär als besonderes Aufgabengebiet übertragen worden (Hausverf. Nr. 65 a des Bundesministers der Justiz vom 22.6.1970 - 1400/6 SH 65-6489/70 -).

884) Organisationsplan des Bundesministeriums der Finanzen, Stand: Februar 1973.

885) Vgl. zu den Aufgaben dieser Abteilungen im einzelnen Klein, Bundesministerium der Finanzen, S. 55 ff., 62 ff., 78 ff., 88 ff.

Besondere Aufgabe der Abteilung VIII (Bundesvermögen) ist es, das industrielle Bundesvermögen zu verwalten, es so leistungsfähig und rentabel zu gestalten, daß es für eine regionale Wirtschaftsförderung eingesetzt werden kann, vornehmlich auf dem Gebiete der sektoralen Strukturpolitik. Auf diese Weise können weitere Bereiche des Bundesbesitzes u.U. privatisierungsfähig gemacht werden.[886] Da eine ausgewogene Einkommensverteilung eines der ersten politischen Ziele aller im Bundestag vertretenen Parteien ist, und die Fragen der Privatisierung von Bundesvermögen in erster Linie von dieser Abteilung vorentschieden werden, ist ein starker politischer Bezug dieser Abteilung zu bejahen, obwohl nicht verkannt wird, daß hier die administrative Bezogenheit der Arbeit stärker ist als in den erstgenannten Abteilungen. Insgesamt gesehen erscheint jedoch auch in dieser Abteilung die Leitung durch einen politischen Beamten angemessen zu sein.

Die Zentralabteilung dagegen nimmt überwiegend administrative Aufgaben wahr. Sie hat in erster Linie Organisations- und Personalangelegenheiten zu bearbeiten.[887] Der Abteilung III - Zölle, Verbrauchssteuern, Monopole[888] - obliegt die fachliche Leitung der Bundeszollverwaltung. Sie hat darüber hinaus die Aufgabe, im Rahmen der Handelspolitik alle nur mögliche Unterstützung für eine weitere günstige Entwicklung des Außenhandels zu geben.[889] Durch die Leitung der Bundeszollverwaltung überwiegen die rein administrativen Aufgaben der Abteilung. Ihr politischer Bezug ist, gemessen an den erstgenannten

---

886) Klein, S. 1o7 f.
887) Vgl. Organisationsplan, a.a.O.
888) Organisationsplan, a.a.O.
889) Klein, S. 72 f.

Abteilungen, relativ gering. Die Abteilung F/VI - Rechtsangelegenheiten, Liquidation des Krieges, Verteidigungslasten, Bundesliegenschaften, bewegliches Bundesvermögen - ist ebenfalls überwiegend Fachabteilung. Die Lösung der finanziellen Fragen im Zusammenhang mit der Liquidation des Krieges rechtfertigt es noch nicht, die Abteilung als stark politikbezogen anzusehen, denn auch hinsichtlich dieses Punktes ist der fachliche Bezug überwiegend. Die Aufgabengebiete Bundesliegenschaften und bewegliches Bundesvermögen sind im Zuge der Auflösung des Bundesschatzministeriums bei der Regierungsbildung im Herbst 1969 in das damalige Bundesfinanzministerium übernommen worden.[89o)] Die eben genannten Abteilungen haben somit überwiegend administrative Aufgaben zu erledigen, so daß ihre Leitung durch politische Beamte nicht erforderlich ist.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß auch im Bundesministerium der Finanzen hinsichtlich der einzelnen Ämter, die von Ministerialdirektoren als politischen Beamten bekleidet werden, z.T. erhebliche Unterschiede in deren politischer Wertig- und Wichtigkeit bestehen.

zg) Im Bundesministerium für Wirtschaft

Im Bundesministerium für Wirtschaft haben außer der Zentralabteilung, die überwiegend administrative Aufgaben wahrnimmt und daher keinen politischen Beamten als Abteilungsleiter benötigt,

---

89o) Klein, S. 95.

alle Abteilungen einen starken politischen Bezug.[891]

Die Europaabteilung befaßt sich mit wirtschaftspolitischen Aufgaben, die den europäischen gemeinsamen Markt und sein Verhältnis zu Drittländern betreffen. Es werden dort die Grundsatzfragen der europäischen Wirtschaftspolitik, Konjunktur- und Wachstumspolitik, Fragen der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften, der Assoziierung und Zusammenarbeit europäischer Länder mit den Gemeinschaften sowie die Koordinierung der Zoll- und Handelspolitik der EWG-Staaten bearbeitet. Die Abteilung I (Wirtschaftspolitik) behandelt die Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik, die Wettbewerbs- und Preispolitik, die Strukturpolitik. Sie erstellt gesamtwirtschaftliche Analysen und Projektionen.[892]

In der Abteilung II wird die Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen, das Handwerk und die Absatzwirtschaft bearbeitet. Außerdem befaßt sich diese Abteilung mit der Produktivitätssteigerung. Die Abteilung III hat Aufgaben der Energiepolitik, der Energieversorgung und -vorratshaltung zu bearbeiten. In der Abteilung IV (Gewerbliche Wirtschaft und Wirtschaftsförderung Berlin) wird der Bereich der Industriepolitik bearbeitet. Außerdem fallen in den Aufgabenbereich dieser Abteilung wirtschaftliche Fragen der Verteidigung,

---

891) Organisationsplan des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen, Stand: Juni 1973.

892) Organisationsplan des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen, a.a.O.

Probleme der Investitionsgüterwirtschaft, der Verbrauchsgüterwirtschaft und der Bauwirtschaft. In der Abteilung V (Außenwirtschaft und Entwicklungshilfe) werden Fragen der Handelspolitik, der Entwicklungspolitik und der Entwicklungshilfe, außer Handelsförderung, bearbeitet. Darüber hinaus befaßt sich diese Abteilung mit Fragen der Organisation deutscher Wirtschaftsinteressen im Ausland.[893]

In diesen Abteilungen werden die Steuerungen des Wirtschaftsprozesses vorgenommen, die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit gefördert, der Wirtschaftsprozeß, insbesondere die einzelnen Gruppierungen und autonomen Kräfte beobachtet und für wirtschaftspolitische Entscheidungen ausgewertet. Die Tätigkeit dieser Abteilungen ist - das kann pauschal gesagt werden - von hoher politischer Wichtig- und Wertigkeit, so daß der Status der Abteilungsleiter als politische Beamte gerechtfertigt erscheint.

---

893) Organisationsplan, a.a.O.; vgl. zu weiteren Einzelheiten, Randel, S. 38 ff.

hh) Im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ist in sieben Abteilungen gegliedert: Zentralabteilung - Landwirtschaftliche Erzeugung - Marktpolitik - Agrarpolitik - Forst- und Holzwirtschaft, Landschaftskultur - Wirtschaftsbeobachtung, Verbraucherangelegenheiten - Außenwirtschaft.[894] Die Abteilungen werden von Ministerialdirektoren geleitet, mit Ausnahme der Abteilung Forst- und Holzwirtschaft, Landschaftskultur, der ein Ministerialdirigent vorsteht.[895]

Hier ist im Ministerium selbst bereits eine Wertung der Abteilungsleiterposten vorgenommen worden: Die Abteilung Forst- und Holzwirtschaft, Landschaftskultur ist zum einen referatsmäßig die kleinste Abteilung, zum anderen reine Fachabteilung ohne sonderlich starken politischen Bezug, so daß die Leitung durch einen nichtpolitischen Beamten gerechtfertigt ist.

Hinsichtlich der anderen Abteilungen wäre zu erwägen, ob die Abteilungen I und II - Zentralabteilung und Landwirtschaftliche Erzeugung wegen ihrer reinen Fachbezogenheit nicht besser mit einem unpolitischen Beamten besetzt werden würden. Die Zentralabteilung hat fast ausschließlich reine Verwaltungstätigkeit zu leisten, die Abteilung landwirtschaftliche Erzeugung fast ausschließlich reine landwirtschaftliche Fachaufgaben zu bewältigen. Beide Abteilungen können daher ohne Not mit einem nichtpolitischen Beamten als Leiter ausgestattet werden.

---

894) Organisationsplan des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, abgedruckt bei Nobis, S. 14o ff. (Stand: 1.2.1971). Nach Auskunft des Ministeriums v. 15.2.1973 - I A 1-1o2o1.1 - hat dieser Plan noch Gültigkeit.

895) Nobis, S. 54.

Bei der Abteilung III - Marktpolitik - deutet schon ihr Name auf eine starke Politikbezogenheit hin. Ziel der Marktpolitik ist einerseits die Einkommenssicherung der deutschen Agrarwirtschaft, insbesondere durch Rationalisierung der Vermarktung, und andererseits kontinuierliche Belieferung des Marktes mit Waren guter Qualität zu angemessenen Preisen für die Verbraucher.[896] Hier kommt es darauf an, daß die politischen Vorstellungen der Regierung, wie diese Marktpolitik am besten durchzuführen sei, bei den entsprechenden administrativen Maßnahmen genau beachtet werden. Zur Sicherung dieser politischen Linie ist es zweckmäßig, daß die Abteilung von einem Beamten geleitet wird, der das volle Vertrauen der Regierung genießt und ihr die genaue Beachtung der politischen Intentionen garantiert. Die Leitung der Abteilung III durch einen politischen Beamten dürfte daher zweckmäßig sein.

Gleiches gilt für die Abteilung IV - Agrarpolitik -, die wegen der Strukturschwierigkeiten der Landwirtschaft einen besonders starken tagespolitischen Bezug besitzt. Agrar- oder Landwirtschaftspolitik ist der Inbegriff aller vom Staat zur Pflege und Förderung der Landwirtschaft getroffenen und noch zu treffenden Maßnahmen.[897] Danach soll der Landwirtschaft mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschaftspolitik, insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik, ermöglicht werden, die für sie bestehenden naturbedingten und strukturellen Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen und ihre Produktivität zu steigern. Gleichzeitig soll die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Be-

---

896) Nobis, S. 75.
897) Nobis, S. 86.

rufsgruppen angeglichen werden.[898] Dieser starke politische Bezug der Abteilung läßt es wichtig erscheinen, daß der Abteilungsleiter ein politischer Beamter ist.

Die Abteilung VI (Wirtschaftsbeobachtung, Verbraucherangelegenheiten) hat einen starken Öffentlichkeitsbezug. Hier wird die Reaktion der Wirtschaft und der Verbraucher auf agrar- und ernährungspolitische Maßnahmen getestet. In der Unterabteilung Wirtschaftsbeobachtung geht es in erster Linie darum, wirklichkeits- und gegenwartsnahe Entscheidungshilfen für die agrar- und ernährungspolitische Planung zu schaffen und langfristige Leitlinien für die Agrarpolitik zu erarbeiten.[899] Es sind also Untersuchungen und Maßnahmen durchzuführen, die zur Vorbereitung politischer Entscheidungen notwendig sind. Die Unterabteilung Verbraucherangelegenheiten hat die verbraucherpolitischen Belange zu bearbeiten und wirtschaftspolitisch sowie bei der Vorbereitung gesetzgeberischer Maßnahmen zu vertreten.[900] Die einzelnen Aufgaben der Abteilung VI haben somit durch ihren Öffentlichkeitsbezug neben dem fachlichen auch einen stark politischen Charakter. Die Leitung der Abteilung durch einen politischen Beamten erscheint daher angemessen.

Auch die Abteilung Außenwirtschaft hat einen starken politischen Bezug. Das wird besonders im Hinblick auf die EWG deutlich. Diese Abteilung hat die Aufgabe, Angelegenheiten des deutschen Außenhandels und der handelspolitischen Weltprobleme zu bearbeiten.[901] Ihr ständiger starker politischer Bezug macht es erforderlich, den Posten ihres Abteilungsleiters mit einem politischen Beamten zu besetzen.

---

898) Nobis, S. 86 .
899) Nobis, S. 1oo.
900) Nobis, S. 1oo.
901) Nobis, S. 1o6.

Als Ergebnis läßt sich somit für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten feststellen, daß die Zentralabteilung, die Abteilung landwirtschaftliche Erzeugung und die Abteilung Forst- und Holzwirtschaft, Landschaftskultur, nur eine geringe politische Bezogenheit haben, so daß ihre Leiter - wie in der letztgenannten Abteilung bereits gehandhabt - keine politischen Beamten zu sein brauchten. Dagegen besitzen die übrigen Abteilungen eine starke politische Wichtig- und Wertigkeit, die es erforderlich erscheinen läßt, ihre Leitung politischen Beamten zu unterstellen.

i) Im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat sieben Abteilungen, nämlich
die Zentralabteilung,
die Grundsatz- und Planungsabteilung,
die Abteilung Arbeitsmarktpolitik, Arbeitslosenversicherung, Ziviler Ersatzdienst, Ausländische Arbeitnehmer,
die Abteilung Arbeitsrecht, Löhne, Arbeitsschutz,
die Abteilung Sozialversicherung,
die Abteilung Kriegsopferversorgung, Versorgungs-, Sozial- und Arbeitsmedizin, Rehabilitation
und die Abteilung Internationale Sozialpolitik.[902]

Die Abteilungsleiterposten der erstgenannten sechs Abteilungen sind Ministerialdirektoren-Stellen. Die Abteilung Sozialversicherung wird z.Zt. jedoch von einem Ministerialdirigenten geleitet.[903] Der Posten des Abteilungsleiters der Abteilung Internationale Sozialpolitik ist eine Stelle für einen Ministerial-

---

902) Organisationsplan des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Stand: Mai 1973.

903) Organisationsplan, a.a.O.

dirigenten und auch mit einem solchen besetzt.[904]

Die Zentralabteilung hat überwiegend Personal- und Organisationsangelegenheiten zu bearbeiten. Diese überwiegend fachbezogenen Aufgaben rechtfertigen es nicht, daß der Leiter dieser Abteilung politischer Beamter ist. Die übrigen Abteilungen haben starke arbeits- und sozialpolitische Bezugspunkte und stehen mit ihrer Aufgabenstellung ständig im Brennpunkt sozialpolitischer Reformbestrebungen. Es ist für die politische Spitze wichtig, daß ihre Zielvorstellungen in jeder dieser Abteilungen wegen der besonderen Öffentlichkeitswirkung der Sozialpolitik voll verwirklicht werden. Die Leitung dieser Abteilungen durch politische Beamte erscheint daher erforderlich.

Zu beachten ist, daß die Abteilung Internationale Sozialpolitik, die durch die Bestrebungen auf einen stärkeren Zusammenschluß der EWG-Staaten mehr und mehr an politischer Wichtigkeit zunimmt, mit einem Ministerialdirigenten besetzt ist, obwohl der politische Bezug dieser Abteilung als besonders stark bewertet werden muß. Die Abteilung besteht z.Zt. jedoch nur aus 7 Referaten, ist also für den Abteilungsleiter vom quantitativen Umfang der zu bewältigenden Aufgaben gut überschaubar und entspricht ihrer Größe in etwa einer Unterabteilung. Die Leitung der Unterabteilungen geschieht in der Regel durch Ministerialdirigenten als nichtpolitischen Beamten.[905] Allerdings ist der Leiter der Abteilung Internationale Sozialpolitik von seiner Transformationsfunktion her als politischer Beamter zu qualifizieren. Das könnte bei gegebenem Anlaß eine schnelle Umbesetzung dieser Position erforderlich machen. Dies spricht für die Ausgestaltung als politische Beamtenstelle.

---

904) Organisationsplan, a.a.O.
905) Organisationsplan, a.a.O.

Gemäß dem oben gefundenen funktions- und statusbezogenen Begriff des politischen Beamten[906] ist jedoch bei der Begrenzung der Institution zu prüfen, ob eine leichte Austauschbarkeit nicht auf anderem Wege möglich ist. In dem Ministerium sind weitere 12 Stellen für Ministerialdirigenten eingerichtet.[907] Bei dieser Anzahl ergeben sich keine Schwierigkeiten eines raschen Austausches. Aus diesem Grunde rechtfertigt sich die Leitung der Abteilung Internationale Sozialpolitik durch einen nichtpolitischen Beamten.

Als Ergebnis läßt sich daher feststellen, daß auch im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung nicht alle Abteilungsleiterposten mit politischen Beamten besetzt zu sein brauchen.

j) Im Bundesministerium der Verteidigung

Beim Bundesministerium der Verteidigung ist zunächst zu unterscheiden zwischen dem militärischen Bereich, der für diese Untersuchung hier außer Betracht bleiben kann,[908] dem Rüstungs- und dem administrativen Bereich.

Die Hauptabteilung Rüstungsangelegenheiten steht unter kollegialer Leitung des Hauptabteilungsleiters und seiner Vertreter für Technik sowie Wehrwirtschaft, jeweils in der Stellung von Abteilungsleitern.[909]

---

906) Vgl. oben S. 156 f.

907) Organisationsplan, a.a.O.

908) Gemäß § 5o SoldG kann der Bundespräsident die Berufsoffiziere vom Brigadegeneral an aufwärts jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzen. Die §§ 37 bis 4o BBG gelten entsprechend. Diese Regelung entspricht der politischen Bedeutung der militärischen Führung.

909) Mann, S. 85.

Alle drei sind politische Beamte im Range eines Ministerialdirektors.[910] Diese Abteilung bearbeitet grundsätzlich alle naturwissenschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Aufgaben des Ministeriums, insbesondere auf den Gebieten der Forschung einschließlich der gegenüber dem Durchführungsbereich erfolgenden Steuerung und Kontrolle der Entwicklung und Beschaffung von Wehrmaterial.[911] Die Arbeit ist also darauf gerichtet, der Truppe Wehrmaterial zuzuführen, "das dem taktischen und operativen Zweck entspricht, also funktionsgerecht ist, das rechtzeitig zur Verfügung steht, dessen Entwicklungs-, Betriebs- und Unterhaltungskosten ein optimales Verhältnis zur Leistung aufweisen und das von der Truppe gut gehandehabt werden kann, also funktionssicher ist".[912] Diese Aufgaben sind trotz ihrer technischen Ausrichtung in hohem Maße politisch bezogen. Das wird ersichtlich, wenn man sich die Funktion der Streitkräfte verdeutlicht. Diese sollen durch ihre Abschreckungskraft friedensbewahrend wirken; sie sind in Krisen- und Spannungszeiten die entscheidende Voraussetzung für eine wirkungsvolle Aktivität der politischen Führung und sollen vor allem einen Angriffskrieg einer feindlichen bewaffneten Macht wirksam abwehren können.[913]

Um diese hochpolitischen Aufgaben wirksam wahrnehmen zu können, muß die Armee entsprechend gerüstet sein. Die in diesem Sinne erforderliche wirksame Bearbeitung der Rüstungsangelegenheiten ist daher ebenfalls eine besonders stark politikbezogene Aufgabe. Der Status des Hauptabteilungsleiters Rüstungsangelegenheiten sowie der beiden Abteilungsleiter Verteidi-

---

910) Handbuch BRD, Teilausgabe Bund, S. 393.

911) Mann, S. 85.

912) Mann, S. 148, vgl. zu weit. Einzelh. ders.; S. 148 ff., 152 ff., 162 ff.

913) Quaritsch, VVDStRL, Heft 26 (1968), 219; Mann, S. 36.

dungswirtschaft und Wehrtechnik als politische Beamte im Range eines Ministerialdirektors erscheint daher angemessen.

Die Hauptabteilung "Administrative Angelegenheiten" nimmt - wie bereits ihr Name sagt - reine Verwaltungsaufgaben wahr: Die Abteilung VR Verwaltungs- und Rechtsangelegenheiten, der Abteilung U obliegt die Unterbringung, das Liegenschafts-, und Bauwesen.[914] Die drei leitenden Beamten dieser Hauptabteilung - sämtlich Ministerialdirektoren[915] - brauchen deshalb keine politischen Beamten zu sein.

Darüber hinaus gibt es außerhalb der oben beschriebenen Hauptabteilungen noch zwei weitere, der Leitung des Ministeriums direkt unterstellte Abteilungen, die beide von Ministerialdirektoren geleitet werden.[916] Es handelt sich um die Personal- und um die Haushaltsabteilung.[917]

Der Haushaltsabteilung obliegt die Aufstellung der Unterlagen für die Finanzplanung und der Unterlagen für den Entwurf des Haushaltsplanes (Voranschläge), die Vertretung der Belange des Ressorts auf dieser Grundlage gegenüber dem Bundesministerium für Finanzen und in den Ausschüssen des Bundestages sowie die Ausführung des Haushaltsplanes; außerdem wird sie bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung beteiligt.[918] Diese Aufgaben sind zwar überwiegend technokratisch-administrativer Natur. Die starke Verflechtung von Rüstung und Rüstungsfinanzierung gibt

---

914) Mann, S. 85; vgl. insbes. S. 191 sowie den auf S. 233 abgedruckten Organisationsplan des Ministeriums.

915) Handbuch BRD, Teilausgabe Bund, S. 393.

916) Handbuch BRD, Teilausgabe Bund, S. 393.

917) Mann, S. 233 (Organisationsplan).

918) Mann, S. 196.

der Abteilung einen starken wehr- und auch finanzpolitischen Bezug, so daß die Leitung durch einen politischen Beamten gerechtfertigt erscheint.

Der Personalabteilung obliegt eine Vielzahl von Aufgaben des Personalwesens teils rein administrativer, teils jedoch stark politischer Art. So erfüllt die Personalabteilung die allgemeinen und zentralen Aufgaben des Personalwesens, vor allem Auswertung der Personallage, Personalführung und Personalhaushalt.[919] Darüber hinaus bearbeitet sie im Sinne von Planung und Entscheidung Einzelpersonalangelegenheiten.[92o] Insgesamt gesehen haben diese Aufgaben zwar überwiegend administrativen Charakter, der politische Bezug liegt aber gerade darin, daß die Schlagkraft der Bundeswehr nicht unwesentlich von der Wirksamkeit der Personalpolitik des Ministeriums abhängt. Das gilt um so mehr, wenn man bedenkt, daß dem Ministerium rund 466.ooo Soldaten und etwa 169.ooo Zivilangehörige unterstehen.[921] Aus diesem Grunde ist trotz der starken administrativen Bezogenheit der Personalabteilung die Leitung durch einen Ministerialdirektor als politischen Beamten angemessen.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß auch im Bundesministerium für Verteidigung hinsichtlich der Funktion der Ministerialdirektoren Unterschiede in der politischen Wichtigkeit und Wertigkeit bestehen, die für die politischen Beamten der Hauptabteilung "Administrative Angelegenheiten" diesen Status nicht erforderlich erscheinen lassen.

---

919) Mann, S. 2oo.
92o) Mann, S. 2oo.
921) Mann, S. 83.

kk) Im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit

Das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit hat vier Abteilungen: die Zentralabteilung (ZP), die Abteilung Jugend, Familie, Sozialwesen (JFS), die Abteilung Humanmedizin, Arzneimittel- und Apothekenwesen (H) und die Abteilung Lebensmittelwesen und Veterinärmedizin (L). Die Abteilungen JFS und L werden von Ministerialdirektoren, die Abteilungen ZP und H von Ministerialdirigenten geleitet.[922].

Die Abteilungen ZP und H sind reine Fachabteilungen. Ihre Leitung durch einen Ministerialdirigenten als nichtpolitischem Beamten entspricht ihrer Größe und überwiegenden Fachbezogenheit. Zwar hat die Abteilung H durch die Bearbeitung von Grundsatzfragen des Gesundheitswesens auch einen besonderen gesundheits- und damit gesellschaftspolitischen Bezug. Die fachlichen Aufgaben überwiegen jedoch so stark, daß die Einhaltung der politischen Linie in diesen Grundsatzfragen durch den über allen Abteilungen stehenden Staatssekretär gewährleistet werden kann.

Zu den Aufgabenbereichen der Abteilung JFS gehören u.a. Grundsatzfragen des Sozialhilferechts, soziale Rehabilitation, Jugendsozialarbeit, Grundsatzfragen der Familienpolitik, Politik für Frauen, nationale und internationale Jugendpolitik.[923] Wegen der ständig sinkenden Geburtenzahlen wird eine wirksame Familienpolitik immer dringlicher. Auch die Emanzipationsbestrebungen der Frauen haben eine starke tagespolitische Bedeutung. Die Jugendpolitik mit ihren politisch-erzieherischen und bildungsmäßigen Bezugs-

---

922) Organisationsübersicht des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit, Stand: 7. Mai 1973.

923) Organisationsübersicht, a.a.O.; Attenberger-Eiden-Jaegers, S. 54 (damals noch Abt. I des Ministeriums).

punkten stellt eine wichtige Aufgabe dar, Demokratieverständnis und -bewußtsein in die kommende Generation hineinzutragen. Durch diese Aufgabenstellungen erhält die Abteilung JFS eine starke gesellschaftspolitische Bezogenheit. Ihre Leitung durch einen politischen Beamten erscheint daher gerechtfertigt.

Die Abteilung L bearbeitet u.a. Fragen der Hygiene der Lebensmittel tierischer Herkunft, die Reform des Lebensmittelrechts, die Hygiene der Lebensmittel nichttierischer Herkunft und der Getränke, Verbraucherpolitik und Verbraucheraufklärung.[924] Im Hinblick auf die steigende Gesundheitsgefährdung durch verseuchte Lebensmittel hat auch diese Abteilung eine starke politische Bezogenheit. Hier wird es in besonderem Maße darauf ankommen, die Zielsetzungen der Regierung in bezug auf eine wirksame Bekämpfung der Verunreinigung von Lebensmitteln in praktische Verwaltungsarbeit umzusetzen und die Wirksamkeit dieser Maßnahmen durch geschickte Öffentlichkeitsarbeit zu verstärken. Die Leitung der Abteilung L durch einen Ministerialdirektor als politischem Beamten ist daher angemessen.

Als Ergebnis läßt sich feststellen, daß im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit eine funktionsgerechte Besetzung der Abteilungsleiterposten mit politischen und nichtpolitischen Beamten gegeben ist.

11) Im Bundesministerium für Verkehr

Das Bundesministerium für Verkehr hat neun Abteilungen, deren Abteilungsleiter mit Ausnahme des Leiters der Abteilung Binnenschiffahrt (dieser ist Ministerial-

924) Organisationsplan, a.a.O.

dirigent) Ministerialdirektoren sind.[925] Bei den einzelnen Abteilungen handelt es sich bis auf eine Ausnahme um reine Fachabteilungen, nämlich die Zentralabteilung sowie die Abteilungen Eisenbahnen, Straßenverkehr, Binnenschiffahrt, Seeverkehr, Luftfahrt, Straßenbau, Wasserstraßen.[926] Die Leiter dieser Abteilungen als politische Beamte zu statuieren, dürfte von der Aufgabenstellung und deren politischem Bezug nicht erforderlich sein.

Lediglich die Abteilung Allgemeine Verkehrspolitik, Verkehrswirtschaft und Planung hat eine starke politische Wertig- und Wichtigkeit. Hier werden die Grundsatzfragen der Verkehrspolitik und -planung, der Verkehrstechnik und der zivilen Verteidigung bearbeitet.[927] Bei diesen wichtigen politischen Aufgaben sollte der Abteilungsleiter politischer Beamter sein, um eine den politischen Richtlinien gemäße Arbeit der Abteilung in allen Einzelheiten zu gewährleisten.

mm) Im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat fünf Abteilungen. Die Zentralabteilung und die Abteilung Raumordnung werden von Ministerialdirigenten geleitet, die Abteilungen Städtebau, Wohnungswesen und Bauwesen von Ministerialdirektoren.[928] In der Zentralabteilung sind überwiegend fachliche Aufgaben zu erfüllen. Ihre Leitung durch einen nichtpolitischen Beamten entspricht der politischen

---

925) Organisationsplan des Bundesverkehrsministeriums, Stand: Januar 1973.

926) Vgl. zu der Aufgabenverteilung im einzelnen Morsbach, S. 45 ff.

927) Siehe hierzu auch Morsbach, S. 9o ff.

928) Organisationsplan des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Stand: 16. April 1973

Wichtigkeit ihrer Funktionen.

Auch die anderen vier Abteilungen haben in starkem Maße Fachaufgaben zu bewältigen.[929] Durch die Zersiedelung der Landschaft, die Gefährdung der Umwelt durch bauliche Eingriffe, die Strukturveränderungen in der Stadtentwicklung, durch unsoziale Auswüchse auf dem Gebiet des Miet- und Wohnungswesens und durch die Notwendigkeit stärkerer Rationalisierung auf dem Gebiet des Bauwesens haben diese vier Abteilungen in letzter Zeit jedoch einen besonders starken sozialpolitischen Bezug bekommen. Es gilt hier, die politischen Grundsätze der Regierung zu diesen Fragen in praktische Verwaltungsarbeit umzusetzen und in den Grundsatz- und Planungsreferaten dieser Abteilungen Konzeptionen zu entwickeln, die als Entscheidungsmodelle für die Regierung dienen können. Aufgrund dieser starken Transformationsfunktionen, die den Leitern dieser vier Abteilungen neben ihren fachbezogenen Aufgaben zukommen, sollten sie politische Beamte im Range von Ministerialdirektoren sein.[930]

nn) Im Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen

Das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen hat drei Abteilungen, sowie die Abteilung M - Minister-

---

929) Vgl. dazu im einzelnen die Funktionsbeschreibungen der einzelnen Referate im Organisationsplan.

930) Das gilt insbesondere auch für den Leiter der Abteilung Raumordnung als der zweitgrößten Abteilung des Hauses. Anscheinend handelt es sich dabei um eine Ministerialdirektorenstelle, die z.Zt. von einem Ministerialdirigenten verwaltet wird.

büro und Planungsstab. Die drei Hauptabteilungen werden von Ministerialdirektoren geleitet.[931]

Die Abteilung I - Verwaltung und Förderungsmaßnahmen für die Zonenrand- und Grenzgebiete - hat einen relativ geringen politischen Bezug und in erster Linie administrative Fachaufgaben zu erledigen. Auch die Betreuung der Zonenrandgebiete rechtfertigt es nicht unbedingt, die Leitung der Abteilung einem politischen Beamten zu übertragen, zumal das Ministerium personal- und sachmäßig recht klein und daher für den beamteten Staatssekretär, den Parlamentarischen Staatssekretär sowie den Minister recht überschaubar ist. Die Abteilung I könnte daher ebenso wirkungsvoll von einem nichtpolitischen Beamten geleitet werden.

Die Abteilung II - Politik, Öffentlichkeitsarbeit - ist in zwei Unterabteilungen gegliedert und die stärkste Organisationseinheit im Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen.[932] Sie ist in ihrem Charakter eine ausgesprochen politische Abteilung, was auch in der Zusammensetzung und Aufgabenstellung der Unterabteilung II A - Politische Grundsatzfragen - deutlich gemacht ist und auch für die Unterabteilung II B - Öffentlichkeitsarbeit - gilt. Letzterer ist die objektive Information über die Deutschlandpolitik der Bundesregierung, über die Entwicklung in der DDR und über die Beziehungen zwischen der BRD und der DDR zur Aufgabe gestellt.[933] Hier kommt es in besonderem Maße darauf an, den politischen Intentionen

---

931) Vgl. Organisationsplan des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen, abgedruckt bei Adam, S. 99 f. Laut Auskunft des Ministeriums vom 8.2.1973 - I 1 - 1o1o - hat der Plan noch Gültigkeit.

932) Siehe Organisationsplan, a.a.O.

933) Adam, S. 76 f.

der Regierung zu entsprechen, hier dürfte es sich für die politikbezogene Arbeit der Abteilung vorteilhaft auswirken, wenn an ihrer Spitze ein politischer Beamter als Mann des Vertrauens der Regierung steht. Die Leitung dieser Abteilung durch einen politischen Beamten ist daher gerechtfertigt.

Gleiches gilt für die Abteilung III - Gesamtdeutsche Arbeit in Berlin -, die von der Aufgabenstellung her auch eine besonders wichtige, von ihren administrativen Maßnahmen nicht zu trennende politische Funktion innehat. Obwohl die Abteilung III größenmäßig in etwa der Abteilung I entspricht und daher für die engere Führungsspitze ebenfalls relativ gut überschaubar ist, ist die Politikbezogenheit der Abteilung III größer: Die besondere politische Aufgabenstellung, die das Verhältnis zu Berlin mit sich bringt, rechtfertigt die Leitung der Abteilung durch einen politischen Beamten.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß auch im Ministerium für innerdeutsche Beziehungen eine unterschiedliche politische Wertig- und Wichtigkeit der einzelnen Abteilungen besteht, die es nur in zwei der drei Hauptabteilungen rechtfertigt, die Leitung einem politischen Beamten zu übertragen.

oo) Im Bundesministerium für Forschung und Technologie

Das Bundesministerium für Forschung und Technologie ist aus dem früheren Ministerium für Bildung und Wissenschaft hervorgegangen. Zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Arbeit lag noch kein Organisationsplan vor. Nach Auskunft des Ministeriums wurden aus dem früheren Ministerium für Bildung und Wissenschaft Teile der Zentralabteilung, die ehemalige Abteilung III (Forschungsplan, technologische Forschung und

Entwicklung), die ehemalige Abteilung IV (Kerntechnik, Datenverarbeitung) mit Ausnahme der Unterabteilung Sicherheit und Strahlenschutz sowie die ehemalige Abteilung V (Weltraumforschung und -technik, Luftfahrtforschung) übernommen.[934]

Wie in den meisten anderen Ministerien dürfte es im Bundesministerium für Forschung und Technologie ebenfalls nicht erforderlich sein, daß der Leiter der Zentralabteilung politischer Beamter ist. Die Abteilung Forschungsplanung, technologische Forschung und Entwicklung, hat dagegen eine besonders starke gesellschaftspolitische Bezogenheit. Es ist die besondere politische Aufgabe der Forschungsplanung, für die Vergabe und Förderung von Forschungsvorhaben, Schwerpunkte zu setzen. Die Forschung kann dadurch auch zur Lösung dringender gesellschaftlicher Probleme (z.B. Umweltschutz, Krebsforschung, Energieversorgung) eingesetzt werden. Die Leitung der Abteilung Forschungsplanung, technologische Forschung und Entwicklung durch einen Ministerialdirektor als politischen Beamten erscheint daher erforderlich.

Die Abteilung Kerntechnik, Datenverarbeitung und die Abteilung Weltraumforschung und -technik, Luftfahrtforschung haben dagegen einen überwiegend fachlich-wissenschaftlichen Bezug.[935] Zwar sind durch die Zukunftsbedeutung beider Abteilungen auch hier star-

---

934) Auskunft des Bundesministeriums für Forschung und Technologie, v. 7.6.73.

935) Das wird ersichtlich aus der Funktionsbeschreibung der einzelnen Referate, z.B. Datenverarbeitungssysteme, Datenbanken, Reaktorentwicklung, Brennstoffkreislauf, Nutzsatelliten, Bordelektronik etc. (vgl. Organisationsplan des ursprünglichen Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft nach dem Stand vom 15. März 1972).

ke politische Bezugspunkte gegeben, jedoch nicht von solcher tagespolitischen Brisanz wie in der Planungsabteilung. Die politischen, langfristig angelegten Planungen werden für diese beiden Abteilungen von der Planungsabteilung vorgenommen. Die wissenschaftsbezogenen Aufgabengebiete dieser beiden Abteilungen stehen zwar in untrennbarem Zusammenhang zur politischen Funktion des Ministeriums. Da die fachlichen Gesichtspunkte hier jedoch so stark überwiegen, erscheint es vertretbar, die beiden Abteilungen durch nichtpolitische Beamte leiten zu lassen.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß auch im Bundesministerium für Forschung und Technologie von der politischen Funktion der einzelnen Abteilungen her unterschiedliche Wertigkeiten festzustellen sind, die nur die Leitung der Planungsabteilung durch einen politischen Beamten erforderlich erscheinen lassen.

pp) Im Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen

Dieses Ministerium ist ein reines Fachministerium. Es ist zuständig für alle Angelegenheiten des Post- und Fernmeldewesens,[936] und hat 6 Abteilungen, deren Leiter sämtlich Ministerialdirektoren sind.[937] Da alle Abteilungen fast ausschließlich rein administrative Funktionen wahrnehmen, ist der Status der Abteilungsleiter als politische Beamte unangemessen.[938] Der reinen Fachbezogenheit des Mini-

---

936) Vgl. hierzu Handbuch der BRD, Teilausgabe Bund, S. 377; Meckel-Kronthaler, S. 56; Organisationsplan des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen, Stand: 16.5.1972.

937) Handbuch der BRD, Teilausgabe Bund, S. 377 f.

938) Das muß um so mehr gelten, als es im Ministerium noch einen Parlamentarischen und zwei beamtete Staatssekretäre gibt. Vgl. Organisationsplan, a.a.O.

steriums trägt die Bundesregierung nunmehr insofern Rechnung, als sie beabsichtigt, die Deutsche Bundespost in Richtung auf eine größere Selbständigkeit hin umzustrukturieren und sie aus dem politischen Bereich weitgehend herauszunehmen. Das Ministerium soll deshalb aufgelöst und die Deutsche Bundespost als Bundesoberbehörde der Leitung eines Generalpostmeisters unterstellt werden.[939]

qq) Im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft

Für das nunmehr verkleinerte Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft lag zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Arbeit noch kein Organisationsplan vor. Nach Auskunft des Ministeriums sind die Bereiche der internationalen Wissenschaftspolitik, die Angelegenheiten der Deutschen Forschungsgemeinschaft und die frühere Abteilung II (Bildungsplanung und Hochschulen) verblieben. Vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ist die Abteilung Berufliche Bildung, Berufsbildungsförderung, übernommen worden.[940] Die hier aufgezählten Aufgabenbereiche haben einen starken gesellschaftspolitischen Bezug. Die Durchsetzung der bildungspolitischen Zielvorstellungen ist ein zentrales politisches Anliegen jeder Regierung. Diese starke Politikbezogenheit der Bildungsaufgaben rechtfertigt es, daß die einzelnen Abteilungen des Ministeriums - mit Ausnahme der Zentralabteilung - von politischen Beamten geleitet werden.

rr) Im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit hat vier Abteilungen. Die Abteilung 1 befaßt sich

---

939) Schreiben des Herrn Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen v. 5. Juli 1972 (-7o2-3 12oo-o).

940) Auskunft des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft v. 7.6.73.

mit regionaler Entwicklungspolitik, Projekten und Programmen der bilateralen, der technischen und der Kapitalhilfe sowie mit der Integration aller Hilfsmaßnahmen. In der Abteilung 2 werden die allgemeinen Grundsätze und Ziele der Entwicklungspolitik erarbeitet, die Beziehungen zu den multilateralen Institutionen gepflegt und die internationale Zusammenarbeit in der Entwicklungspolitik betrieben. Die Aufgaben der Abteilung 3 liegen auf den Gebieten der sektoralen Grundsätze und Ziele der Entwicklungspolitik und der Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Institutionen der BRD. Der Abteilung 4 obliegen die allgemeine Verwaltung und die zentralen Dienste (Sprachendienst etc.).[941]

Die Abteilungen 1 - 3 werden von Ministerialdirektoren, die Abteilung 4 von einem Ministerialdirigenten geleitet.[942] Die Leitung der Abteilung 4 durch einen nichtpolitischen Beamten entspricht der rein administrativen Aufgabenstellung dieser Abteilung. Die Aufgabenbeschreibung für die übrigen 3 Abteilungen macht deren besondere politische Wertig- und Wichtigkeit deutlich. Entwicklungspolitik ist ein Stück Außenpolitik. Gerade bei dem oft schwierigen politischen Verhältnis zu den Entwicklungsländern ist es erforderlich, daß bei der Durchführung von Maßnahmen auf dem Gebiete der Entwicklungshilfe genau den Intentionen der Regierung entsprochen wird. Die Leitung dieser drei Abteilungen durch politische Beamte ist daher erforderlich.

---

941) Organisationsplan des Bundesministeriums fpr wirtschaftliche Zusammenarbeit, Stand: 1.4.1973.

942) Auskunft des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 13.6.73. Die Abteilung 3 wurde zeitweise von einem Verwaltungsangestellten geleitet, vgl. Organisationsplan des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit nach dem Stand vom 1.1o.1971.

Als Ergebnis läßt sich feststellen, daß die Besetzung der Abteilungsleiterposten im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit der politischen Wertig- und Wichtigkeit dieser Ämter voll entspricht.

ss) Ergebnis

Hinsichtlich der vorstehenden Untersuchung wird zugestanden, daß die von der theoretischen Warte des Verfassers her und mit dem ihm zur Verfügung stehenden Material vorgenommenen Einzelwertungen nicht in allen Punkten den praktischen Erfahrungen entsprechen müssen. Aus der Gesamtuntersuchung der einzelnen Abteilungen der verschiedenen Bundesministerien läßt sich jedenfalls folgendes tendenzielles Ergebnis feststellen: Die von Ministerialdirektoren geleiteten Abteilungen der einzelnen Ministerien haben von ihrer Funktion her nicht die gleiche politische Wertig- und Wichtigkeit. Es besteht vielmehr eine Variationsbreite von einem besonders starken politischen Bezug bis zur Wahrnehmung reiner fachbezogener Verwaltungsarbeit. Dieses Ergebnis untermauert daher die von Thieme und anderen Autoren[943)] bereits pauschal getroffene Annahme, wonach die einzelnen Abteilungen einen unterschiedlichen Politikbezug aufweisen.

Bei Zugrundelegung des oben gefundenen Begriffs des politischen Beamten ist nunmehr noch zu prüfen, ob auf andere Weise als durch Versetzung in den einstweiligen Ruhestand eine leichte Austauschbarkeit der Ministerialdirektoren - soweit sie aufgrund ihrer Transformationsfunktion als politische Beamte zu qualifizieren sind - möglich ist. Die Zahl der Ämter

---

943) Vgl. oben S. 29o f.

für Ministerialdirektoren ist - wie die vorstehende Untersuchung gezeigt hat - nicht sehr groß. Diese Ämter befinden sich in der Besoldungsgruppe B 9; andere Ämter in dieser Besoldungsgruppe sind rar.[944] Die Versetzung eines Ministerialdirektors in ein anderes gleichwertiges Amt wird daher nur zufällig möglich sein, und zwar nur dann, wenn gerade ein nichtpolitisches Amt der gleichen Besoldungsgruppe unbesetzt ist oder der Inhaber eines solchen Amtes sich als Nachfolger für die politische Beamtenstelle eignet. In der Regel wird daher als einziger Ausweg für eine schnelle Entfernung mißliebig gewordener politischer Beamter ihre Versetzung in den einstweiligen Ruhestand in Betracht kommen. Ministerialdirektoren mit einer entsprechend starken politischen Transformationsfunktion sind also bei Zugrundelegung des funktions- und statusbezogenen Begriffs als politische Beamte zu qualifizieren, da ihre leichte Austauschbarkeit durch Versetzung in ein gleichwertiges nichtpolitisches Amt aufgrund des Stellenplans nicht möglich ist.

Als praktische Folgerung ergibt sich daher, den Personenkreis der politischen Beamten hinsichtlich der Ministerialdirektoren dahingehend einzuengen, daß nur die tatsächlich stark politikbezogenen Abteilungen mit einem Ministerialdirektor, der den Status eines politischen Beamten innehat, besetzt werden, während die übrigen Ministerialdirektoren einen Status als normale Lebenszeitbeamte erhalten sollten. Die technische Schwierigkeit, eine genaue Wertung der Abteilungsleiterposten in dieser Hinsicht vorzunehmen, dürfte bei den Mitteln, die heute der Politikwissenschaft, der Soziologie aber auch der Ver-

---

944) Vgl. Anlage I z. BBesG i.d.F. v. 5.8.71, BGBl. I, S. 1281.

waltungsrechtswissenschaft und -praxis zur Verfügung stehen, nicht unverhältnismäßig groß sein. Die Institution des politischen Beamten ist nach dem hier vertretenen staatsrechtlichen Verständnis der Institution nur dort funktionsgerecht angesiedelt, wo sich politische und administrative Aufgaben besonders stark verquicken. Der größere Verantwortungsbereich jener Ministerialdirektoren, die nach Meinung des Verfassers als politische Beamte statuiert sein sollten, müßte bei Berücksichtigung von Gesichtspunkten der Fürsorgepflicht durch den Dienstherrn in der Weise honoriert werden, daß diesen Ministerialdirektoren eine höhere Besoldung zuteil werden würde, daß sie also von der Besoldungsstufe B 9 in die Besoldungsstufe B 1o aufgestuft werden würden, eine Stufe also unter den beamteten Staatssekretären. Der Einwand, daß eine solche unterschiedliche Einstufung gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen würde, schlägt hiergegen nicht durch, denn es werden von der Funktion dieser Beamten her ja ungleiche Verantwortungsbereiche geregelt, was auch eine dementsprechende unterschiedliche Besoldung rechtfertigt. Im Interesse des Grundsatzes der Permanenz der Verwaltung und einer größeren Statussicherung des betroffenen Personenkreises sollte daher die hier vorgeschlagene Differenzierung der Ministerialdirektorenposten in politische und nichtpolitische Beamtenstellen vorgenommen werden.[945]

---

945) Ebenso, wenn auch ohne nähere Begründung, Thieme, DöV 1968, 11; v. Hippel, Gleicher Zugang, S. 1o8; allgemein gehaltener Siburg, ZPR 197o, 273 (277). Zu den gegenteiligen Auffassungen vgl. die Nachweise in den Fußnoten 845, 849.

c) Sonstige Beamte des höheren Dienstes im Auswärtigen Dienst von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts (§ 36 Abs. 1 Nr. 2 BBG)

Im AA besteht die Besonderheit, daß neben den Ministerialdirektoren und Staatssekretären sämtliche Beamte von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts politische Beamte sind. Fraglich ist, ob dies durch einen besonderen politischen Bezug der Funktion dieser Beamtengruppen gerechtfertigt wird. Die Anforderungen, die das AA an seine Mitarbeiter in Bezug auf das Verständnis für politische Fragen stellt, könnten durchaus einen solchen Schluß zulassen:

"Der Mitarbeiter des höheren Dienstes muß in der Lage sein, politische Erscheinungen und Vorgänge nach ihren Hintergründen, den sie auslösenden Kräften, ihrem Gewicht und ihrer Bedeutung für künftige Entwicklungen und in den Wechselbeziehungen zwischen Innen- und Außenpolitik zu erfassen und zu beurteilen, zu diesem Kräftespiel insbesondere wirtschaftliche, gesellschaftspolitische, rechtliche, soziologische, kulturpolitische und wissenschaftlich-technologische Einflüsse und Entwicklungsprozesse in Beziehung zu setzen wie auch bei der Behandlung fachlicher Fragen solche Abhängigkeiten zu berücksichtigen und die Ergebnisse für die außenpolitische Arbeit zutreffend auszuwerten."[946]

Das zeigt zwar, daß praktisch die gesamte Facharbeit des Auswärtigen Dienstes in besonderem Maße den nuancierten politischen Zielvorstellungen der Regierung unterworfen ist. Das gilt sowohl für den Innen- als auch für den Außendienst. Zu bedenken ist aber, daß die starke Politikbezogenheit in ähnlichem Maße

946) Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes, S. 11o.

für die politischen Abteilungen des Bundeskanzleramtes, für verschiedene Abteilungen des Verteidigungs-, des Innen-, oder des Wirtschafts- und Finanzressorts in Betracht kommt. Hier existieren keine vergleichbaren Regelungen. Aus der Erwägung heraus, daß der Abteilungsleiter als politischer Beamter in der Lage sein muß, für die Einhaltung der politischen Linie in seiner Abteilung zu sorgen, hat man dort auf eine Ausweitung des Instituts verzichtet.

Gleiche Erwägungen gelten auch für das AA. Im AA ist die Zentralabteilung überwiegend mit rein administrativen Tätigkeiten betraut. Die Protokollabteilung hat reine Repräsentationsaufgaben im organisatorischen Bereich zu erfüllen.[947] Die Leiter beider Abteilungen brauchen daher keine politischen Beamten zu sein. Das gilt ebenso für die ihnen nachgeordneten Beamten. In den übrigen Abteilungen hat primär der Abteilungsleiter für die Transformation der politischen Intentionen des Ministers bzw. der Regierung in die einzelnen Referate zu sorgen. Sein Weisungsrecht gegenüber den nachgeordneten Beamten sowie die Vorlagepflicht sind geeignete Mittel, diese Aufgaben zu erfüllen.

Was die Auslandsvertretungen anbetrifft, so ist zu bedenken, daß die Botschaften in den politisch wichtigen Staaten ausnahmslos von Botschaftern der einem Ministerialdirektor entsprechenden Besoldungsgruppe geleitet werden. Bei ihnen ist der Status als politischer Beamter gerechtfertigt. Sie können einerseits für die Einhaltung der politischen Linie innerhalb dieser personell oft recht umfangreichen Auslandsvertretungen sorgen, andererseits braucht die Regierung in solchen Staaten Vertreter, die ihr unbedingtes Vertrauen haben. Da aufgrund des Stellenplanes

947) Vgl. hierzu Lohmann, S. 19 ff.

eine leichte Austauschbarkeit nicht möglich ist, müssen sie bei Beeinträchtigung ihrer Eignung in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können.

Bei den kleineren Botschaften dagegen ist die Politikbezogenheit in der Regel weniger stark. Hier stehen häufig die Repräsentations- sowie die administrative Funktion im Vordergrund.[948] Für diese nicht im Range eines Ministerialdirektors stehenden Botschafter und ihre besoldungsmäßig der Gruppe A 16 aufwärts zugehörigen Mitarbeiter ist der Status eines politischen Beamten ebensowenig erforderlich wie für die dem Botschafter in großen Botschaften nachgeordneten Beamten der hier in Frage stehenden Kategorien. Hier kann - wenn erforderlich - im Wege der Personalrotation der notwendige Austausch geschaffen werden.

Die Personalrotation ist eines der besonderen Probleme des AA. Der Personaleinsatz im Auswärtigen Dienst wird von dem Grundsatz bestimmt, daß nach einem gewissen Zeitabschnitt seine Vertreter auf den einzelnen Auslandsposten ausgewechselt werden müssen, um eine allzu große Assimilierung mit dem Gastland zu vermeiden und um die Verbindung zu der Heimat nicht abreißen zu lassen.[949] Daneben ergibt sich hinsichtlich zahlreicher Auslandsvertretungen mit schwierigen klimatischen Bedingungen die Notwendigkeit des Wechsels aus gesundheitlichen Gründen.[950] Im Interesse des Dienstes ist daher ein dauernder Personalaustausch zwischen Zentrale und Auslandsvertretungen und zwischen den Auslandsvertretungen selbst notwendig.[951]

---

948) Der Spiegel, Nr. 15, 26. Jahrgang, v. 3.4.1972, S. 30 ff. (insb. S. 32 ff.), mit mehreren Beispielen hierfür. Vgl. hierzu auch Grewe, Spiel der Kräfte, S. 155 ff.

949) Lohmann, S. 57.

950) Lohmann, S. 57.

951) Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes, S. 93; Lohmann, S. 57.

Dieses Erfordernis darf die politische Führung jedoch nicht dazu verleiten, sich zur Erleichterung der Personalrotation der Institution des politischen Beamten zu bedienen. Das würde dem Sinn und Zweck der Institution widersprechen, die zur leichteren Austauschbarkeit von Spitzenbeamten in stark politisch bezogenen Ämtern gedacht ist und nicht dazu, die Personalrotation auf politisch weniger wichtigen Positionen eines Ministeriums zu ermöglichen. Das wird von dem verfassungsrechtlichen Ausnahmecharakter der Institution nicht mehr gedeckt.

Zwar wird nicht verkannt, daß das Problem der Personalrotation im AA besondere Schwierigkeiten bereitet.[952] Das gilt für alle Beamtengruppen dort. Die Reformkommission hat deshalb empfohlen, ein neues Rechtsinstitut des Wartestandes für die Beamten bestimmter Besoldungsgruppen einzuführen, um dadurch die Personalrotation des Auswärtigen Amtes zu erleichtern. In diesen Wartestand sollen Beamte unter Beibehaltung der vollen Dienstbezüge dann versetzt werden, wenn für sie im Hinblick auf die fachlichen und persönlichen, insbesondere gesundheitlichen Anforderungen des Auswärtigen Dienstes eine Verwendungsmöglichkeit zeitweilig nicht besteht.[953]

Auf diese Weise könnten auch die bisherigen politischen Beamten im AA - soweit sie nicht Ministerialdirektoren oder Staatssekretäre sind - in den Rotationsprozeß einbezogenwerden, ohne daß hierzu systemwidrig die Institution des politischen Beamten benutzt werden müßte.[954] Für die hier in Frage stehen-

---

952) Vgl. hierzu im einzelnen Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes, S. 1o4.

953) Vgl. hierzu im einzelnen Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes, S. 1o4 f.

954) Ebenso Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes, S. 1o4, dort werden auch Bedenken aus sozialen Gründen geltend gemacht. Abzulehnen VG Köln, DÖD 1972, 198 ff., wo kein Unterschied zwischen eignungsbedingten Versetzungsgründen und Personalrotation gemacht wird. Vgl. aber hierzu das ablehnende Urteil des OVG Münster - Az: I A 949/72 - (bish.unveröffentl.).

den Beamtengruppen ist daher mit Ausnahme der Botschafter, die in der den Ministerialdirektoren entsprechenden Besoldungsgruppe eingestuft sind, auch im AA der Status eines politischen Beamten nicht erforderlich.[955]

d) Beamte des höheren Dienstes des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts (§ 36 Abs. 1 Nr. 3 BBG)

Das Bundesamt für Verfassungsschutz ist aufgrund des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 27. September 1950[956] als Bundesoberbehörde errichtet worden; es ist Zentralstelle im Sinne des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG und untersteht dem Bundesminister des Innern. Die Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz sind in § 3 dieses Gesetzes festgelegt worden. Zu ihnen zählen im wesentlichen Spionage- und Sabotageabwehr,[957] Sammlung und Auswertung von Auskünften, Nachrichten und sonstigen Unterlagen über Bestrebungen, die eine Aufhebung, Änderung oder Störung der verfassungsmäßigen Ordnung im Bund oder in einem Land oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung von Mitgliedern verfassungsmäßiger Organe des Bundes oder eines Landes zum Ziele haben.[958]

---

955) Ebenso Thieme, Öffentl. Dienst und polit. Bereich, S. 162; diese Tendenz klingt auch bei Grewe, Spiel der Kräfte, S. 154, an; a.A. v. Hippel, Gleicher Zugang , S. 1o9.

956) BGBl. S. 682.

957) Handbuch der BRD, Teilausgabe Bund, S. 118.

958) Vgl. § 3 Abs. 1 d. Ges. (BGBl. 195o, S. 682).

Der Bundesnachrichtendienst ist der Auslandsnachrichtendienst der Bundesrepublik Deutschland. Er ist aus der Organisation Gehlen hervorgegangen, die 1955 von der Bundesregierung übernommen und in den Bundesnachrichtendienst umgewandelt worden ist. Er untersteht dem Bundeskanzleramt.

Die hier in Frage stehenden Beamten beider Behörden sind aufgrund des § 139 Nr. 8 BRRG vom 1.7.1957[959] zu politischen Beamten erklärt worden. Aufgrund der besonderen politischen Bedeutung, die dem BND und dem Bundesamt für Verfassungsschutz für die politische Nachrichtenbeschaffung und die Sicherheit der Bundesrepublik zukommen, kann davon ausgegangen werden, daß diesen Beamten eine Transformationsfunktion im negativen Sinne (Abwehrfunktion)[960] zukommt. Das mit den Ämtern verbundene Sicherheitsrisiko erfordert eine Besetzung mit Leuten des politischen Vertrauens. Da die hier in Betracht kommenden Beamten jedoch relativ niedrigen Besoldungsgruppen angehören, ist bei Bedarf ihre Austauschbarkeit nicht mit großen Schwierigkeiten verbunden.[961] Allenfalls die Präsidenten und Vizepräsidenten der beiden Ämter sollten den Status eines politischen Beamten behalten.

e) Der Bundespressechef und dessen Vertreter (§ 36 Abs. 1 Nr. 4 BBG

Das Bundespresseamt ist dem Bundeskanzler unmittelbar unterstellt und hat im wesentlichen zwei große Aufgabenkomplexe zu erledigen: einen aktiven Auftrag, die Politik der Bundesregierung gegenüber den Nach-

---

959) BGBl. I, S. 667 (687).
960) Vgl. oben S. 142 f.
961) A.A. Anders, DöV 1964, 109 (114).

richtenmedien zu vertreten und einen mehr rezeptiven, den Bundespräsidenten und die Bundesregierung auf dem Nachrichtensektor laufend über Fakten und Meinungen des In- und Auslandes zu informieren.[962]

Diese Tätigkeit ist von der Natur der Sache her sehr eng mit der aktuellen Tagespolitik verbunden. Die Informationsbeschaffung und -verbreitung, der Umgang mit den Massenmedien birgt für die Regierung ein erhebliches politisches Risiko. Es ist Aufgabe des Bundespressechefs und seines Stellvertreters, die Politik der Regierung der Öffentlichkeit gegenüber darzustellen. Zur Ausführung dieser Transformationsfunktion benötigt die Regierung Leute ihres besonderen Vertrauens, denn sowohl der Bundespressechef (im Range eines Staatssekretärs) als auch sein Vertreter (im Range eines Ministerialdirektors)[963] müssen sich bei der hier geschilderten Aufgabenstellung bedingungslos mit der Politik der Bundesregierung identifizieren. Bei Beeinträchtigung ihrer Eignung für das besondere Amt ist ihre schnelle Entfernung aus dem Amt unerläßlich. In den Besoldungsgruppen, denen sie angehören, sind nichtpolitische Beamtenstellen sehr rar. Es muß für sie somit die Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand bestehen. Die Besetzung dieser Ämter mit politischen Beamten erscheint daher angemessen.[964]

Als echte Alternative bietet sich hier allerdings das Angestelltenverhältnis an. Zutreffend hat Thieme[965] darauf hingewiesen, daß das Hauptproblem der Pressebeamten die Frage ihrer Geschicklichkeit

---

962) Kaps-Küffner, S. 77, zur näheren Beschreibung dieser Aufgabengebiete, S. 78 f.; vgl. Handbuch der BRD, Teilausgabe Bund, S. 56; Fehlig, S. 78 ff.

963) Handbuch der BRD, Teilausgabe Bund, S. 57.

964) So auch Fehlig, S. 80; Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, S. 750; v. Hippel, Gleicher Zugang, S. 103 f.

965) Thieme, Öffentl. Dienst u. pol. Bereich, S. 158.

beim "Verkaufen" der Nachrichten in der Öffentlichkeit ist und daß dies sich kaum erlernen lasse, jedenfalls nicht bei Schreibtischarbeit im öffentlichen Dienst. Außenseiter seien daher zur Wahrnehmung dieses Amtes prädestiniert.[966] Für solche Außenseiter bietet aber das Angestelltenverhältnis u.U. den besseren Rahmen als der Beamtenstatus.

Neben dem Bundespressechef und seinem Stellvertreter sind einige der Abteilungsleiter politische Beamte, und zwar die Leiter der Abteilung I (Allgemeine Verwaltung und Datenverarbeitung) und der Abteilung IV (Ausland) sowie ein der Amtsleitung unmittelbar unterstellter politischer Beamter. Alle drei sind Ministerialdirektoren.[967]

Die Abteilung I nimmt reine Verwaltungsangelegenheiten wahr.[968] Ihr Leiter braucht daher kein politischer Beamter zu sein. Der der Amtsleitung direkt unterstellte Ministerialdirektor nimmt anscheinend die Stellung eines weiteren Stellvertreters ein. In dieser Funktion ist sein Status als politischer Beamter angemessen. Auch die politische Wichtigkeit der Abteilung Ausland, die für den Informationsfluß in das und aus dem Ausland zu sorgen hat, rechtfertigt den Status eines politischen Beamten für den Abteilungsleiter. Die Abteilung Inland wird von einem Angestellten geleitet.[969] Sie ist neben der Auslandsabteilung die zweite informationspolitische Abteilung des Amtes .

---

966) Vgl. etwa den früheren Pressesprecher Ahlers, der vorher Journalist war.

967) Handbuch der BRD, Teilausgabe Bund, S. 57. Aus Gründen des Sachzusammenhangs wird der Status dieser Beamten erst hier untersucht.

968) Kaps-Küffner, S. 91.

969) Handbuch der BRD, Teilausgabe Bund, S. 57.

Ihre besondere Aufgabe ist es, sich täglich ein Bild der innenpolitischen Lage zu verschaffen, Schwerpunkte zu erkennen, Vorschläge für die informationspolitische Behandlung innenpolitischer Themen zu machen und auf dem Gebiet ihrer Fachreferate Informationsmaterial zusammenzustellen und zu verbreiten.[970] Die Leitung dieser Abteilung durch einen politischen Beamten wäre angemessen. Jedoch ist ihre Leitung durch einen Angestellten eine akzeptable Alternative.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß die Regelung im Bundespresseamt, mit Ausnahme der Besetzung der Abteilung I mit einem politischen Beamten als Leiter, angemessen erscheint,[971] daß sich hier jedoch als echte Alternative anbietet, die Spitzenpositionen mit Angestellten zu besetzen, wenn kein geeigneter Berufsbeamter zur Verfügung steht und auf Außenseiter zurückgegriffen werden muß.[972]

f) Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof und der Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht (§ 36 Abs. 1 Nr. 5 BBG)

aa) Der Generalbundesanwalt

Der Generalbundesanwalt ist der Behördenleiter der Bundesanwaltschaft beim BGH. Die Tätigkeit der Bundesanwaltschaft umfaßt u.a. die staatsanwaltschaftlichen Aufgaben in den

an den BGH gelangenden Strafsachen (§§ 121 II, 135, 138 II GVG),

---

970) Kaps,Küffner, S. 116.

971) Anders, DöV 1967, 611 (612) vertritt hierzu die Auffassung, im Bundespresseamt sollten lediglich der Leiter und sein Stellvertreter politische Beamte sein, was bei der heutigen Größe des Amtes nicht mehr opportun erscheint.

972) So auch Thieme, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 158.

die Strafverfolgung und Strafvollstreckung in den Strafsachen, für die die Oberlandesgerichte in erster Instanz zuständig sind (§§ 74 a, 142 a GVG),

die Bestimmung der zuständigen Staatsanwaltschaft im Falle des § 143 Abs. 3 GVG,

die staatsanwaltschaftlichen Aufgaben in den an den BGH gelangenden, zu einer Mitwirkung der Staatsanwaltschaft geeigneten Zivilsachen (§ 138 II GVG).

Die Bundesanwaltschaft ist keine Verwaltungsbehörde. Sie verwaltet nicht, sondern arbeitet als Organ der Rechtspflege auf Rechtsprechung hin. Rechtspflege ist der Teil staatlicher Tätigkeit, der durch die "Pflege" des Rechts in einem rechtsförmlichen Verfahren mit dem Ziel der Rechtsverwirklichung charakterisiert ist.[973] Dadurch gehört die Bundesanwaltschaft wie jede andere Staatsanwaltschaft zum Funktionsbereich der Rechtsprechung und erfüllt gemeinsam mit den Richtern auf strafrechtlichem Gebiet die Aufgabe der "Justizgewährung".[974] Ihre Richtschnur ist das Legalitätsprinzip in seiner positiven und negativen Seite. Die Bundesanwaltschaft muß daher - abgesehen von wenigen Ausnahmefällen - ihr Handeln allein auf die Verwirklichung des Rechts und der Gerechtigkeit und nicht der Zweckmäßigkeit ausrichten.

Der Generalbundesanwalt unterliegt einerseits als höchster staatsanwaltschaftlicher Beamter des Bundes dem Weisungsrecht des Justizministers.[974a] Andererseits hat er als Organ der Rechtspflege den "Rechtswillen" - nicht den politischen Machtwillen - des Staates vor dem unabhängigen Richter zu vertreten.[975]

---

973) Bericht des Unterausschusses der Justizministerkonferenz - Organisation der Staatsanwaltschaft - zur Neufassung des Zehnten Titels des Gerichtsverfassungsgesetzes v. 14./15.6.1971, S. 21.

974) BVerfGE 9, 223 (228).

974a) Vgl. zur Problematik des Weisungsrechts, Martin, JZ 1973, 415 in Erwiderung auf Schumann, JZ 1973, 314 ff.

975) Löwe-Rosenberg-Sarstedt-Schäfer (Bd. 2), § 146 GVG, Anm. 3 c; Kern, DRiZ 1951, 119, 121, 122; Fränkel, DRiZ 1960, 353.

Als Organ der Rechtspflege ist die Staatsanwaltschaft der Rechtsprechung zugeordnet. "Zugeordnet" bedeutet: Die Staatsanwaltschaft ist zwar nicht Teil der rechtsprechenden Gewalt, aber ihre an strenge gesetzliche Regeln gebundene Tätigkeit als Strafverfolgungsbehörde sowie ihre Mitwirkung im Rechtsmittelverfahren dienen der Rechtsverwirklichung in gleicher Weise wie die Rechtsprechung, für deren Ausübung sie die notwendigen Voraussetzungen schafft.[976] Die dabei zum Ausdruck kommende Bindung der Staatsanwaltschaft an das Legalitätsprinzip hat auch der Justizminister zu beachten, wenn er über den Generalbundesanwalt Einfluß auf die Strafjustiz nehmen will.[977] Der Justizminister kann mit seinem Weisungsrecht nicht das Legalitätsprinzip außer Kraft setzen. Auch für ihn ist dieses Prinzip bei Ausübung seines Weisungsrechts gegenüber dem Generalbundesanwalt bindend.

Der Generalbundesanwalt steht daher sowohl im Bereich der Judikatur, ist insofern Organ der Rechtspflege, als auch im Bereich der Exekutive und ist insofern von der Regierung weisungsabhängige Behörde. Dadurch hat er die Funktion einer Brücke zwischen beiden zu erfüllen und kann als Mittler zwischen der Exekutive und der Gerichtsbarkeit angesehen werden.[978] Von diesem Funktionsverständnis her ist die Stellung des Generalbundesanwaltes als politischer Beamter nicht gerechtfertigt. Der Generalbundesanwalt ist von seiner Tätigkeit her nicht an der Nahtstelle

---

976) Bericht des Unterausschusses der Justizministerkonferenz, a.a.O., S. 22.

977) Kleinknecht, StPO, Vorbem. 2 vor § 141 GVG. Vgl. auch Martin, JZ 1973, 415 ff. (416).

978) Abgeordneter Arndt im Bundestag bei der Beratung des DRiG am 14.6.1961, Bericht, S. 9373; Kleinknecht, StPO, Vorbem. 2 vor § 141 GVG.

zwischen politischem und administrativem Bereich angesiedelt, sondern an der Nahtstelle zwischen Exekutive und Judikatur. Er hat keine politische Transformationsfunktion wahrzunehmen. Die Strafverfolgungstätigkeit jeder Staatsanwaltschaft ist ausschließlich am Leitziel der Wahrheitsfindung und Rechtsverwirklichung ausgerichtet. Verwaltungsmäßige und politische Zweckerwägungen dürfen, von den Fällen der §§ 153 b, c und d StPO abgesehen, die Entscheidungen eines Staatsanwaltes im Strafverfahren nicht beeinflussen.[979]

Für die Fälle der §§ 153 b, c und d StPO, bei denen ein besonderer politischer Bezug vorhanden ist, reicht das Weisungsrecht des Justizministers aus, um den Generalbundesanwalt auf die Linie der Regierung zu verpflichten. Dabei ist es höchst fraglich, ob speziell § 153 c StPO eine gelungene gesetzgeberische Konstruktion ist. Bei der Entscheidung nach § 153 c StPO geht es ausschließlich oder vorwiegend um Gesichtspunkte und Gründe, die letztlich nicht justiziabel sind.[980] Es geht hier vorwiegend um politische - namentlich gesamtdeutsche oder außenpolitische - Belange der BRD, z.B. Einstellungen zum Zwecke des Agentenaustausches bzw. -freikaufes etc. Dabei handelt es sich um politische Entscheidungen, die im Zuständigkeitsbereich der Regierung liegen und eine parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesregierung gegenüber dem Parlament begründen.[981] Deshalb sollte die Verantwortung für das Absehen von einer Anklage auch nach außen hin von der Bundesregierung oder dem Bundesjustizminister über-

---

979) Bericht des Unterausschusses der Justizministerkonferenz, a.a.O., S. 27.

980) Entwurf eines 8. StÄG, BT-Drucks. V/898, S. 43, Sp. 2.

981) Entwurf eines 8. StÄG, BT-Drucks. V/898, S. 43, Sp. 2; Krauth-Kurfess-Wulf, JZ 1968, 731 (734).

nommen werden. Das Argument, es sei zweckmäßig, die Entscheidungskompetenz in einer Hand zu belassen, um dadurch die Gewähr für eine einheitliche und gleichmäßige Handhabung und für eine rasche Entscheidung zu haben,[982] vermag nicht zu überzeugen. Der Generalbundesanwalt hat Entscheidungen nach § 153 c StPO bisher nur auf Weisung der Regierung getroffen.[983] Die Strafverfolgung und die Entscheidung über Erhebung bzw. Rücknahme der Anklage könnten daher vorliegend ohne organisatorische Schwierigkeiten getrennt werden. Die Einheitlichkeit der Handhabung des § 153 c StPO würde darunter nicht leiden und der Entscheidungsprozeß ohne den Umweg über den Generalbundesanwalt sogar noch beschleunigt werden können. Im übrigen könnte hier die Schweiz als Vorbild dienen, wo es zur Verfolgung politischer Straftaten ausdrücklich der Ermächtigung des Bundesrates bedarf.[984]

Der Status des Generalbundesanwalts als politischer Beamter ist daher verfehlt. Eine Beseitigung dieses Status entspräche der Stellung des Generalbundesanwalts als Organ der Rechtspflege und würde seine innere Unabhängigkeit von der Regierung unterstreichen. Es reicht für die Vertretung politischer Zielvorstellungen der Regierung im Bereiche der Justiz

---

982) Vgl. Fußn. 981.

983) Auskunft des Herrn Generalbundesanwalts v. 12.2.73; Kirchner, DRiZ 1958, 1o8 f., hat berichtet, daß dem Oberreichsanwalt seit Errichtung des Reichsgerichts bis zum Jahre 1933 keine Weisungen erteilt wurden. Ein Argument mehr, für die Abschaffung des politischen Status des Generalbundesanwalts. Vgl. auch Güde, DRiZ 1958, 4 (5).

984) Art. 1o5 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege v. 15.6.1934 (Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (BS) 3, 3o3), abgeändert durch Art. 168 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege v. 16.12.1943 (BS 3, 531).

aus, daß sie gegenüber dem Generalbundesanwalt ein Weisungsrecht besitzt.[985]

bb) Der Oberbundesanwalt

Der Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht soll das Bundesverwaltungsgericht in erster Linie bei der Rechtsfindung und Rechtsverwirklichung unterstützen.[986] Er unterliegt Weisungen lediglich der Bundesregierung als kollegialem Organ. Zu seinen Aufgaben zählt zunächst die Wahrung der öffentlichen Interessen. Diese müssen nicht übereinstimmen mit den Interessen der Behörde oder Körperschaft, die den Verwaltungsakt erlassen hat. Entscheidend ist allein, was als Rechtens anzusehen ist. Der Oberbundesanwalt kann deshalb zugunsten oder zuungunsten des Klägers eingreifen. Ein Rechtsanspruch auf ein Eingreifen besteht nicht. Sofern der Oberbundesanwalt nicht von der Bundesregierung angewiesen wird, entscheidet er nach eigenem Ermessen, ob er sich am Verfahren beteiligt.[987]

Seine Haupttätigkeit liegt jedoch in der Überprüfung sämtlicher Verfahren daraufhin, welche Bedeutung sie für die Gesamtheit haben. Gegebenenfalls wird er (u.U. nach Benehmen mit den zuständigen Ministerien oder sonstigen beteiligten Stellen) dem Bundesverwaltungsgericht die oft weitreichenden Folgen darlegen, die abweisende oder stattgebende Urteile haben können.[988] Wenn der Oberbundesanwalt auf diese Weise den Verwaltungsgerichten bei der Rechtsfindung hilft, so ist diese Tätigkeit überwiegend judizieller

---

985) A.A. wohl Anders, DöV 1964, 1o9 (113 f.) und v. Hippel, Gleicher Zugang, S. 1o9 f.

986) Redeker-v.Oertzen, Anm. 2 zu § 35.

987) Eyermann-Fröhler, Anm. 5 zu § 35; vgl. zu den Aufgaben im einzelnen Neis, DVBl. 1968, 229 ff.

988) Eyermann-Fröhler, Anm. 5 zu § 35.

Natur, für ihn gelten daher die gleichen Erwägungen wie für den Generalbundesanwalt, sein Status sollte nicht der eines politischen Beamten sein.[989]

g) Ergebnis

Es läßt sich somit feststellen, daß bei Zugrundelegung des funktions- und statusbezogenen Begriffs des politischen Beamten dieser Status nicht für alle auf Bundesebene dazu gehörenden Beamtengruppen erforderlich ist. Einmal sollte bei der Gruppe der Ministerialdirektoren eine Differenzierung vorgenommen und nur solche Ministerialdirektorenposten unter besoldungsmäßiger Berücksichtigung der Institution des politischen Beamten zugerechnet werden, die einen entsprechenden starken politischen Transformationswert aufweisen. Darüber hinaus sollte nach dem Ergebnis der vorliegenden Untersuchung folgenden Beamtengruppen der politische Beamtenstatus genommen werden: Beamte des höheren Dienstes im Auswärtigen Dienst von der Besoldungsgruppe A 16 an (soweit sie nicht Staatssekretäre, Ministerialdirektoren oder Botschafter in der Besoldungsgruppe B 9 sind, Beamten des höheren Dienstes des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts mit Ausnahme der Präsidenten und ihrer Stellvertreter, dem Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof und dem Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht.

Für die übrigen Beamtengruppen sollte auf Bundesebene der Status des politischen Beamten beibehalten werden, da er wegen der politischen Wertig- und Wichtigkeit dieser Ämter und der damit verbundenen Transformationsaufgabe für die Funktionsfähigkeit der Regierung erforderlich erscheint.

---

989) A.A. v. Hippel, Gleicher Zugang, S. 1o9 f.

2. Die Erforderlichkeit einer stellenweisen Erweiterung der Institution

Von verschiedenen Stimmen ist vorgeschlagen worden, die Institution des politischen Beamten teilweise zu erweitern.[990] Dabei wird übereinstimmend davon ausgegangen, daß der hierarchische Aufbau der Verwaltungsspitze gemessen an den heutigen Verwaltungsaufgaben unnötig sei. Die Führungsspitze sei zu klein. Die Probleme der Planung und Koordination könnten nicht hinreichend berücksichtigt werden. Thieme[991] fordert deswegen, daß in jedem Ministerium ein Stab aufgebaut werde, der die Führungsentscheidungen des Ministers vorbereite und ihm z.T. abnehme. Eschenburg[992] schlägt ähnliches vor, wenn er meint, es sollte versucht werden, eine elastische Laufbahnkombination von Parteifunktionären, politischen Gehilfen der Abgeordneten und Fraktionen sowie neuen Typen von "politischen Beamten" in den Ministerien (in erster Linie persönliche und Pressereferenten etc.) zu finden mit vom normalen Beamtensold abweichenden, besonderen Gehaltsstufungen und Pensionsregelungen. Diesen politischen Beamten sollte jeglicher Anspruch auf ein Überwechseln in die normale Beamtenlaufbahn versagt werden. Wohl könnte die-

---

990) Eschenburg, Zur politischen Praxis, Bd. I, S. 7o f. (Beurlaubte Staatsbeamte als Parteifunktionäre?) Siburg, ZBR 197o, 273 (277); Thieme, DöV 1968, 11; ders., Öffentl. Dienst u. polit. Bereich. S. 161 f.; Geffers, DVBl. 1955, 658 (661 mit Fußn. 19); Nöll von der Nahmer, ZPR 1951, 78 (81); hinsichtlich der Planungsstäbe wohl auch Meyer, Otto, Der Beamte an Rhein und Ruhr, 1969, Nr. 9, S. 36, der im übrigen allerdings für eine starke Einschränkung der Institution eintritt.

991) Thieme, DöV 1968, 11; ders., Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 161 f.; Siburg, ZPR 197o, 273 (277); Zundel, Die Zeit v. 13.3.7o (Nr. 11), S.7, setzt sich auch für eine Erweiterung des Kreises der politischen Beamten ein.

992) Eschenburg, a.a.O., S. 7o f.

ser neue Typ aus der normalen Beamtenlaufbahn hervorgehen: Habe er sich aber einmal für die politische Karriere entschieden, so dürfe er nicht mehr in die alte Laufbahn zurückkehren.[993]

Zwar mag die Erkenntnis richtig sein, daß die einzelnen Ministerien wegen der steigenden Komplizierung der Verwaltungsaufgaben und ihrer gesamtpolitischen Zusammenhänge eines wirksam arbeitenden Planungsstabes bedürfen.[994] Ob zur Erreichung dieses Zieles jedoch eine Ausweitung der Institution des politischen Beamten erforderlich ist, erscheint fraglich.

Bei jeder Ausweitung der Institution des politischen Beamten sollte man sich jedoch vor Augen halten, daß diese Einrichtung eine Ausnahme von dem Lebenszeitprinzip darstellt und nur dort zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Regierung gerechtfertigt ist, wo eine rasche Austauschbarkeit der Betroffenen wünschenswert und nicht auf andere Weise möglich ist.[995] Nach den Vorstellungen Thiemes und auch Eschenburgs sollen die Planungsstäbe bzw. politischen Hilfsgruppen des Ministers mit Personen aus den verschiedensten beruflichen Bereichen und auch aus dem politischen Bereich besetzt werden. Für alle einen neuen Status von politischen Beamten zu schaffen, erscheint nicht unbedingt zweckmäßig zu sein. Nichtbeamtete Spezialisten könnten ihre - meist zeitlich bedingten Planungsaufgaben ebenso gut im Angestelltenverhältnis bewältigen, die hinzugezogenen Politiker ehrenamtlich mitarbeiten bzw. gegen eine angemessene Aufwandsentschädigung oder auch in einem zeitlich begrenzten Angestelltenverhältnis; Lebens-

---

993) Eschenburg, a.a.O., S. 7o f.

994) Über Funktionen der Planungsstäbe vgl. im einzelnen Klein, P.-J., S. 22 ff.

995) Vgl. im einzelnen S. 153 ff.

zeitbeamte niedrigerer Einstufung könnten nach Erfüllung ihrer Planungsaufgaben bzw. beim Erweis der qualifikationsmäßigen oder politischen Ungeeignetheit relativ einfach in ein anderes, gleichwertiges ebenfalls unpolitisches Amt versetzt werden,[996] die hinzugezogenen leitenden Beamten, die bereits den Status des politischen Beamten innehatten, bei Bedarf in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden.

Mit dieser sich gegenüber einer politischen Verbeamtung sämtlicher Mitarbeiter im Planungsstab bietenden Alternative wird die unterschiedliche Ursprungsposition der einzelnen Mitarbeiter besser berücksichtigt, da ihr neuer Status sich an ihren Ursprungsstatus anschließt. Hierdurch könnte gegenüber einer völligen politischen Verbeamtung dieser Mitarbeiter eine größere personelle Flexibilität, die für einen Planungsstab sehr wichtig ist, erreicht werden. Die Versetzung von politischen Beamten in niedrigeren Besoldungsstufen in den einstweiligen Ruhestand bringt darüber hinaus für die betroffenen Personen erhebliche finanzielle Unsicherheiten mit sich, die qualifizierten Leuten die Mitarbeit u.U. wenig lukrativ erscheinen lassen dürfte und außerdem auf der Grundlage des oben gefundenen Begriffs des politischen Beamten[997] rechtswidrig wäre.

Als Ergebnis läßt sich daher feststellen, daß wegen des Bestehens gangbarer alternativer Möglichkeiten eine Erweiterung des politischen Beamtenstatus auf Mitarbeiter von Planungsstäben, die einer niedrigeren als der Besoldungsgruppe B 9 angehören, abzulehnen ist.[998]

---

996) So auch Anders, DöV 1964, 1o9 (113); vgl. auch Bericht zur Reform der Struktur, S. 217.

997) Vgl. oben S. 156 f.

998) Im Ergebnis auch Anders, DöV 1964, 1o9 (113).

Des weiteren ist in Erwägung gezogen worden, die Institution des politischen Beamten im Bundeskanzleramt - ähnlich wie im Auswärtigen Amt - wegen der starken politischen Bezogenheit der einzelnen Aufgabengebiete bis auf Beamte von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts auszuweiten.[999]

Der politische Bezug der Aufgaben der meisten dieser Beamten steht - wie oben in anderem Zusammenhang bereits ausgeführt - außer Frage.[1000] Diese Beamten sind jedoch bei Bedarf ohne Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Regierung schnell austauschbar. Das hat nach dem Regierungswechsel von 1969 die Aktion des damaligen Ministers im Bundeskanzleramt Ehmke bewiesen. Von den nichtpolitischen Beamten, die damals im Bundeskanzleramt amtsenthoben wurden, haben alle innerhalb kurzer Zeit ein anderes gleichwertiges, politisch jedoch nicht so wichtiges Amt[1001] zugewiesen bekommen. Für die Betroffenen war dies sicherlich das kleinere Übel gegenüber einer Versetzung in den einstweiligen Ruhestand.

Als weiteres Argument gegen eine Ausweitung des Kreises der politischen Beamten im Bundeskanzleramt läßt sich die beabsichtigte Veränderung der Personalstruktur des Bundeskanzleramtes anführen.

---

999) Nöll von der Nahmer, ZPR 1951, 78 (81), will gar die meisten Referatsleiter sämtlicher Ministerien zu politischen Beamten machen. Der ehemalige Bundeskanzler Kiesinger wollte Ministerialräte und Ministerialdirigenten im Bundeskanzler- und im Bundespresseamt sowie beim Wehrbeauftragten zu politischen Beamten machen; vgl. hierzu Eschenburg, Die Zeit, Nr. 35, v. 1.9.67, S. 9.

1000) Vgl. oben S. 293 ff. Im übrigen spricht hierfür auch die "Ehmke-Aktion", vgl. oben Fußn. 864.

1001) Vgl. hierzu Deutscher BT, 6. WP, Drucks. VI/587, S. 4 f.

Um die personelle Struktur des Amtes zu verbessern, hat das Kabinett am 13.11.1969 gebilligt, den Personalaustausch mit den einzelnen Ressorts zu intensivieren.[1002] Diese Personalrotation stellt in der Tat eine bessere Alternative zur Ausweitung der Institution des politischen Beamten im Bundeskanzleramt dar, weil der Anstoß erregende Beamte anstelle einer kostspieligen Versetzung in den einstweiligen Ruhestand in einem anderen Ressort ohne solch starken politischen Bezug weiterarbeiten kann.

In diesem Kreislauf-System setzt sich ein großer Teil der Bediensteten des Bundeskanzleramtes aus Angehörigen der einzelnen Ressorts zusammen, die ihm im Wege der Abordnung oder der Versetzung für einige Jahre zur Verfügung gestellt werden, um im Anschluß daran von den abgebenden Ressorts wieder aufgenommen zu werden. Die an das Bundeskanzleramt abzugebenden Bediensteten werden diesem in Vorschlagslisten der einzelnen Häuser benannt, aus denen das Kanzleramt seine Auswahl trifft. Beförderungen der an das Bundeskanzleramt versetzten Beamten während ihrer Tätigkeit dort sollen danach nur im Einvernehmen mit dem abgebenden Ressort vorgenommen werden; an das Bundeskanzleramt abgeordnete Beamte werden im "Heimatressort" unter voller Berücksichtigung der im Kanzleramt gezeigten Leistungen befördert.

Dieses Kreislauf-System soll nach den Intentionen des Kabinetts sicherstellen, daß qualifizierten Bediensteten im Bundeskanzleramt nicht die Möglichkeit für einen weiteren Aufstieg versperrt wird, weil dort den Qualifikationen des Bediensteten entsprechende Dienstposten nicht verfügbar sind, daß aber auch für den Dienst im Kanzleramt weniger geeignete

---

1002) Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes v. 8. März 1970, S. 17.

Beamte ohne Schwierigkeiten in ihr Ressort zurückkehren können.[1003] Darüber hinaus soll dieses System der größeren Kommunikation und besseren Zusammenarbeit innerhalb der Regierung dienen.

Als Gesamtergebnis läßt sich somit feststellen, daß eine Ausweitung der Institution im Bund aus verfassungsrechtlichen und praktischen Gründen nicht wünschenswert erscheint. Entweder von der Funktion oder von der Austauschbarkeit her ist für die für eine Ausweitung in Betracht kommenden Personengruppen der Status eines politischen Beamten nicht erforderlich.

II. In den Ländern

1. Die Erforderlichkeit des Status eines politischen Beamten für die einzelnen dazugehörigen Beamtengruppen.

Maßstab für die Erforderlichkeit von politischen Beamten in den Bundesländern soll wiederum der oben gefundene Begriff des politischen Beamten sein.[1004] Auch hier muß wiederum der Vorbehalt gemacht werden, daß diese Untersuchung - da einseitig aus juristisch-theoretischer Sicht und auf bescheidener Materialbasis geführt - nur Tendenzen aufzeigen kann. Vertiefende Einzeluntersuchungen, auch auf politologisch-soziologischer Basis, müssen späteren Veröffentlichungen vorbehalten bleiben.[1004]

1003) Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes, a.a.O., S. 18.

1004) Der Überschaubarkeit wegen wird bei dieser Untersuchung nicht nach Ländern untergliedert, sondern es wird horizontal das jeweilige Amt für sämtliche Länder, in denen es politisch ausgestaltet ist, gleichzeitig untersucht, unter Berücksichtigung der jeweiligen landesrechtlichen Besonderheiten.

a) Die Chefs der Staatskanzleien und die ständigen Vertreter der Minister

Die Chefs der Staatskanzleien und die ständigen Vertreter der Minister sind in den Ländern in der Regel Staatssekretäre bzw. -räte oder Ministerial- bzw. Senatsdirektoren.[1005] Unter Berücksichtigung der Geschäftsordnungen der einzelnen Landesregierungen und der Gemeinsamen Geschäftsordnungen der Landesministerien[1006] lassen sich die Aufgaben dieses Personenkreises allgemein wie folgt beschreiben:

1005) Vgl. § 41 a BreBG, § 71 BerlLBG, § 57 HBG, § 47 Abs. 2 NdsLBG, § 38 NRWLBG, § 50 Abs. 1 RhPfLBG, § 56 Abs. 1 SaarBG, § 48 SchlHLBG; vgl. auch oben S. 83 ff.
Zu den tatsächlichen Verhältnissen in den einzelnen Ministerien und Staatskanzleien der betroffenen Bundesländer und den geringfügigen Abweichungen vgl. die Angaben in dem Handbuch "Die Bundesrepublik Deutschland", Bd. 1-3,. Köln-Berlin-Bonn-München, 1968, ff., insbesondere die Teilausgabe für die einzelnen Bundesländer.

1006) Geschäftsordnung (GO) des Senats von Berlin v. 9.4.1963 (ABl. S. 547) i.d.F.d. Neubekanntmachung v. 6.5.1969 (ABl. S. 616), abgedruckt bei Burhenne, Bd. I, S. 09291 ff.; GO des Senats der Freien Hansestadt Bremen, v. 30.5.1972 (ABl. S. 337); GO d. Hess.LR und GGO der Ministerien des Landes Hessen, abgedruckt bei Burhenne, Bd. I, S. 09491 ff., 09497 ff.; GO d. NdsLR v. 17.7.1951 (Nds.MBl. S. 485); GGO d.Nds. Ministerien v. 19.3.1957, Hannover 1957; GGO f.d.Ministerien d. Landes NRW v. 1.7.1962, Düsseldorf, 1962; GO der LR v. RhPf. v. 25.7.1951 (Beilage zu MinBl. RhPf. 1951, Nr. 34); GO d.Reg.d.Saarlandes v. 5.2.1958 i.d.F. v. 22.6.59 u. v. 8.6.1960, teilweise abgedruckt bei Burhenne, Bd. I, S. 09791 ff.; GO d.LR SchlH v. 25.5.71 (GVBl. S. 321); GGO d. Ministerien d. Landes SchlH v. 13.3. 1956 (teilweise abgedruckt bei Burhenne, Bd. I S. 09893 ff.).

Die Chefs der Staats- bzw. Senatskanzleien leiten deren Geschäfte nach den Weisungen und unter der Verantwortung des jeweiligen Regierungschefs. Sie sorgen für die Koordinierung zwischen den Kanzleien und den Ministerien und nehmen in der Regel an den Kabinettssitzungen teil.[1007)]

Die ständigen Vertreter der Minister bzw. Senatoren leiten die Geschäfte eines Ministeriums bzw. Senats und vertreten die Minister bzw. Senatoren in ihrer Funktion als Behördenchef. Sie sind als solche Vorgesetzte aller Bediensteten der Behörde. Die ständigen Vertreter sind dem Minister verantwortlich für die Organisation und den Geschäftsablauf, für die Koordinierung der Arbeit im Ministerium und für die Personalangelegenheiten der Bediensteten der Behörde sowie der nachgeordneten Dienststellen. In die Dienstgeschäfte der Abteilungen können sie sich jederzeit einschalten, sie haben für genügende Kommunikation zu sorgen, d.h. einerseits die Behörde den politischen Intentionen der Regierung zu öffnen und andererseits den Minister über alle wichtigen Vorgänge in der Verwaltung zu unterrichten. Die Minister können ihre Vertreter zu Kabinettssitzungen in der Regel hinzuziehen bzw. sich von ihnen dort vertreten lassen.

Aus dieser Aufgabenumschreibung wird deutlich, daß die Chefs der Staatskanzleien und die ständigen Vertreter der Minister in den Ländern jene typischen Transformationsfunktionen wahrzunehmen haben, die das Wesen des politischen Beamten ausmachen:

1007) Vgl. zu Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise der Staatskanzleien im einzelnen Knöpfle und Duppré, Die Staatskanzlei, S. 39 ff., 71 ff.

An der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung stellen sie das die politischen Zielvorstellungen transformierende Bindeglied dar zwischen der der ständigen Möglichkeit des Wechsels unterworfenen Regierung und der permanenten Verwaltungsorganisation.

Vergleichbare nichtpolitische Ämter sind auf Landesebene nicht sehr häufig, so daß bei Beeinträchtigung der Eignung eines hier in Frage stehenden Beamten seine rasche Entfernung aus dem Amt durch Versetzung in den einstweiligen Ruhestand gewährleistet sein muß.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß die Chefs der Staatskanzleien und die ständigen Vertreter der Minister in den Ländern, die von der Ermächtigung des § 31 BRRG Gebrauch gemacht haben, politische Beamte bleiben sollten.

b) Der Leiter der Protokoll- und Auslandsabteilung der Senatskanzlei in Berlin, Senatsdirektoren in Bremen, die nicht ständige Vertreter der Senatoren sind

Gemäß § 71 Abs. 1 Nr. 3 BerlLBG ist der Leiter der Protokoll- und Auslandsabteilung der Senatskanzlei in Berlin ein politischer Beamter. Seine Aufgaben umfassen reine Protokollangelegenheiten, z.B. die Aufstellung von Besucherprogrammen, Ehrungen, die Organisation von Empfängen und Feierlichkeiten und den Sprachendienst.[1008] Diese Aufgaben sind als reine Verwaltungsaufgaben zu qualifizieren. Die Leitung dieser Abteilung durch einen politischen Beamten ist daher nicht erforderlich.

1008) Handbuch BRD, Teilausgabe Berlin, S. 5.

Daneben hat auch Bremen die Besonderheit von politischen Beamten (Senatsdirektoren) in der Senatsverwaltungsorganisation, die keine ständigen Vertreter von Senatoren sind. Der Senator für Bildungswesen wird durch den Landesschulrat, der Senator für die Finanzen durch den Oberfinanzpräsidenten ständig vertreten.[1009] Beide Vertreter sind keine politischen Beamten. Beim Senator für Bildungswesen ist der Leiter des Bereiches Allgemeine Verwaltung, Rechnungsangelegenheiten, Kunst und Wissenschaft, beim Senator für die Finanzen der Leiter der Abteilung Haushalt ein Senatsdirektor als politischer Beamter.[1010]

Es handelt sich hierbei anscheinend um einen Organisationsfehler; Einerseits ist ein unpolitischer Beamter ständiger Vertreter des Ressortchefs und nimmt als solcher die entsprechenden politischen Funktionen wahr, andererseits ist diesem ein politischer Beamter als Abteilungsleiter unterstellt. Der Status der hier angesprochenen Senatsdirektoren als politische Beamte wäre nur gerechtfertigt bei Übernahme der politischen Vertreterfunktionen. Wenn der ständige Vertreter des Senators, ohne daß die Funktionsfähigkeit der Regierung deswegen Schäden nähme, kein politischer Beamter zu sein braucht, muß dies erst recht für einen Abteilungsleiter gelten.

Auch der Leiter des Rechenzentrums der Bremischen Verwaltung ist Senatsdirektor, obwohl er reine Fachaufgaben wahrzunehmen hat.[1011] Seine Zuordnung zu den politischen Beamten ist daher ebenfalls überflüssig.

1009) Handbuch BRD, Teilausgabe Bremen, S. 15, 41.
1010) Handbuch BRD, Teilausgabe Bremen, S. 15, 41.
1011) Handbuch BRD, Teilausgabe Bremen, S. 4, 6.

c) Die Regierungspräsidenten

Die Regierungspräsidenten[1o12] üben sowohl administrative als auch Funktionen der politischen Repräsentation aus.[1o13] Die Organisationspläne der einzelnen Regierungspräsidenten[1o14] lassen erkennen, daß dort in erster Linie reine Verwaltungsarbeit geleistet wird, z.B. allgemeine Gefahrenabwehr, Vermessungs- und Katasterangelegenheiten, Wohnungsbau und Wohnungswesen, Gesundheits- und Verkehrswesen, Vertriebenenangelegenheiten, Gewerbeaufsicht, allgemeine Kulturpflege (Schulen, Sport etc.), Landwirtschafts-, Forst-, Wasserwirtschaftssachen, Veterinärwesen. Neben dieser reinen Verwaltungstätigkeit obliegt den Regierungspräsidenten als politische Aufgabe auch die Repräsentanz der Regierung in den einzelnen Bezirken. Zwar ist diese Funktion landespolitisch von nicht zu unterschätzender Wichtigkeit, weil der Bürger mit der Arbeit der Regierungspräsidenten näher konfrontiert ist als mit der der Landesregierung. Soweit der Regierungspräsident bei Wahrnehmung seiner Repräsentationsfunktion die Intentionen der Regierung in den ihm unterstehenden Behördenapparat hineintragen soll, ist es bei der starken Fachbezogenheit der dabei in Frage stehenden Aufgabenbereiche jedoch nicht erforderlich, ihm den Status eines politischen Beamten zu verleihen. Es

---

1o12) Die Regierungspräsidenten sind in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz politische Beamte.

1o13) Vgl. zu den Funktionen des Regierungspräsidenten im einzelnen die grundlegende Arbeit von Fonk, S. 45 ff., 55 ff., 93 ff. mit zahlr. weit.Nachw.

1o14) Vgl. Handbuch BRD, Teilausg. Hessen, S. 1o ff., 18 ff., Teilausg. Niedersachsen, S. 6 ff., 9 ff., 14 ff., 2o ff., 25 ff., 29 ff., 33 ff., 37 ff., Teilausg. Nordrhein-Westfalen, S. 15 ff., Teilausgabe Rheinland-Pfalz, S. 2o ff., 22 ff., 24 ff.

handelt sich dabei nicht so sehr um eine politische als vielmehr um eine administrative Transformationsfunktion. Durch die Weisungsbefugnis der Regierung kann hier die Einhaltung der Zielvorstellungen erreicht werden.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß der Status eines politischen Beamten für die Regierungspräsidenten nicht erforderlich ist.[1015)]

d) Die Landräte in Rheinland-Pfalz und im Saarland

Das Landratsamt in Rheinland-Pfalz ist Verwaltungsbehörde des Landkreises und zugleich untere staatliche Verwaltungsbehörde. Die Aufgaben sind - abgesehen von einer gewissen regionalpolitischen Repräsentationsfunktion - fast ausschließlich administrativer Natur und beziehen sich regelmäßig auf Angelegenheiten der Polizei, des Verkehrs, des Gewerbes, der Gendarmerie, des Schul- und Kulturwesens, LAG-Angelegenheiten, Jugend-, Bau-, Wirtschafts-, Prüfungs- und Finanzangelegenheiten, Gemeindeaufsicht und Krankenhauswesen.[1016)] Damit unterscheiden sich die Aufgaben der Landkreise in Rheinland-Pfalz nicht wesentlich von denen z.B. in Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen.[1017)] Auch im Saarland sind die

---

1015) Ebenso Haubrichs, ZPR 1964, 136 (138); Thieme, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 162 ff., vor allem S. 164 f.; Ule, Aussprache zum Vortrag Thieme, S. 169; Thiele, DÖD 1961, 81 (82, Anm.1o); Köttgen, Berufsbeamtentum, S. 152 ff.; für Preußen bereits Lotz, Schmollers Jahrbuch 19oo (24), S. 931 (939 ff., 941 f.); unentschieden Fonk, S. 52 ff.; a.A. wohl Anders, DöV 1964, 1o9 (114 f.); unentschieden ders., allerdings in DöV 1967, 611 (612); a.A. auch v. Hippel, Gleicher Zugang, S. 11o f.

1016) Handbuch BRD, Teilausg. Rheinland-Pfalz, S. 164 ff.

1017) Handbuch BRD, Teilausg. Nordrhein-Westfalen, S. 333 ff., Teilausg. Niedersachsen, S. 185 ff.

Landratsämter Verwaltungsbehörden. Ihr Aufgabengebiet ist dem der Landratsämter in Rheinland-Pfalz ähnlich.[1018)]

Wenn auch die Landratsämter in beiden Bundesländern teilweise regionalpolitische Repräsentationsfunktionen wahrnehmen, so überwiegen doch eindeutig die administrativen Funktionen. Hinzu kommt, daß gerade in diesen beiden bevölkerungs- und flächenmäßig kleinen Bundesländern die Verwaltungen für die Regierung relativ gut überschaubar sind. Bei dem Status der Landräte als politische Beamte handelt es sich in beiden Ländern anscheinend um ein Relikt aus preußischer Zeit. Dabei ist zu bedenken, daß bereits in Preußen dieser Status der Landräte seit der Einführung der Institution des politischen Beamten umstritten war.[1019)] Auch wenn im Saarland die Erwägung eine Rolle gespielt haben mag, daß durch das Fehlen der staatlichen Mittelbehörden den Repräsentanten der Regierung in den Landkreisen eine größere Wichtigkeit zukommt als in den Bundesländern mit Regierungspräsidenten, kann dies die dortige Regelung nicht rechtfertigen, denn auch die Regierungspräsidenten sollten nichtpolitische Beamte sein.

Die Aufgaben der Landräte sind ganz überwiegend administrativer Natur, von der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung ist ihr Amt ziemlich entfernt angesiedelt. Der politische Beamtenstatus der Landräte in Rheinland-Pfalz und im Saarland ist nicht funktionsgerecht und daher überflüssig.[1020)]

1018) Handbuch BRD, Teilausg. Saarland, S. 55 ff. Der Abberufung des Landrats muß im Saarland die Anhörung des Kreistages vorhergehen (§ 39 Abs. 3 LKO Saar); Juncker-Barth, Anm. 6 zu § 56.

1019) Vgl. oben S. 46; s.auch Köttgen, Beamtenrecht, S. 42; ders., JpF 1 (1933), 101 (125).

1020) Ebenso Thieme, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 164 f.; a.A. wohl Anders, DöV 1964, 109 (113 f. mit Fußn. 38).

e) Die Polizeipräsidenten, der Landespolizeipräsident im Saarland, die Polizeidirektoren in Hessen und Rheinland-Pfalz

Die Polizei hat die Aufgabe der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Es handelt sich hierbei um eine reine Verwaltungstätigkeit, nämlich die klassische Eingriffsverwaltung. Demgemäß nehmen auch die Polizeipräsidenten[1021] keine typischen politischen Transformationsfunktionen wahr.

Politisch wichtig ist die Frage der Loyalität der Polizeipräsidenten bei innenpolitischen Unruhen. Dabei ist zu bedenken, daß eine Loyalitätsverletzung eine Pflichtverletzung des Beamten bedeuten würde und daher disziplinarisch geahndet werden müßte, die Institution des politischen Beamten jedoch nicht zu disziplinarischen Maßnahmen mißbraucht werden darf. Darüber hinaus wird aber von der Verfassungstreue dieser Beamten und ihrer Loyalität gegenüber der politischen Führung ausgegangen werden können. Abweichungen werden im Einzelfall durch Ausübung des Weisungsrechts korrigiert werden können. Der Status der Polizeipräsidenten als politische Beamte ist daher entbehrlich.[1022] Gleiches muß auch für die Polizeidirektoren in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gelten.

f) Die Generalstaatsanwälte und die Oberstaatsanwälte in Hessen als Behördenleiter

Es gelten hier dieselben Erwägungen wie im Bund.[1023]

1021) In Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein sind die Polizeipräsidenten keine politischen Beamten.

1022) Ebenso Juncker-Barth, Anm. 2 zu § 57; Haubrichs, ZBR 1964, 136 (138); Thieme, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 164 f.; a.A. OVG Münster, ZPR 1958, 141 (143); Anders, DöV 1964, 109 (113 f.); ebenfalls a.A. v. Hippel, Gleicher Zugang S. 111.

1023) Vgl. oben S. 342 ff.

Die Generalstaatsanwälte in den Ländern[1024] und darüber hinaus in Hessen die Oberstaatsanwälte als Behördenleiter sollten keine politischen Beamte sein.[1025]

g) Die Leiter der Verfassungsschutzämter

Die Verfassungsschutzämter der Länder haben auf Länderebene die gleichen Aufgaben zu erfüllen wie das Bundesamt für Verfassungsschutz im Bund. Diesem sind sie gemäß § 2 Abs. 2 und § 4 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 27. September 1950[1026] zur engen Zusammenarbeit und zur ständigen gegenseitigen Information verpflichtet.

Der innenpolitische Bezug der Arbeit der Verfassungsschutzämter in den Ländern ist ebenso stark wie die Arbeit im Bund. Aus den oben dargelegten Erwägungen[1027] sollten deshalb auch in den Ländern die Leiter der Verfassungsschutzämter politische Beamte sein.[1028]

h) Die Direktoren bei der Bürgerschaft in Bremen und beim Landtag des Saarlandes

Den Direktoren bei der Bürgerschaft in Bremen und beim Landtag des Saarlandes obliegt die Leitung der

---

1024) In Hess.Nds., NRW, RhPf., Saarl., SchlH sind die Generalstaatsanwälte politische Beamte.

1025) Ebenso Ule, Aussprache zum Vortrag Thieme, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 169; a.A. wohl Anders, DöV 1964, 109 (113 f.); Juncker-Barth, Anm. 2 zu § 56.

1026) BGBl. S. 682.

1027) Siehe oben S. 338.f.

1028) A.A. Juncker-Barth, Anm. 2 zu § 56; vgl. aber zur Rolle des Verfassungsschutzes in der "Affäre Steiner", Der Spiegel, Nr. 23 v. 4.6.73, S. 24 ff., Nr. 24 v. 11.6.73, S. 21 ff.

Landtagsverwaltung.[1029] Zu ihren Aufgaben gehört es u.a., die Plenar- und Ausschußsitzungen technisch vorzubereiten und abzuwickeln, die Bibliotheksverwaltung, die Redaktionen der Drucksachenabteilungen, die allgemeinen Personal- und Haushaltsangelegenheiten und den wissenschaftlichen Dienst wahrzunehmen.[1030] Diese Aufgaben sind rein administrativer Natur. Sie bekommen nicht deshalb einen politischen Bezug, weil der Landtag selbst ein politisches Organ ist. Auch unterscheidet sich die Tätigkeit der hier in Frage stehenden Beamten nicht von der ihrer Kollegen, die in den anderen Bundesländern diese Positionen einnehmen. Auch in den anderen Bundesländern(und im Bund)gibt es Verwaltungschefs bei den Volksvertretungen. Sie sind jedoch keine politischen Beamten.[1031] Wenn ausgerechnet in den beiden kleinsten Bundesländern die Direktoren der Länderparlamente politische Beamte sind, während die anderen Bundesländer darauf verzichtet haben, spricht auch das gegen den politischen Status für diese Beamten. Die Direktoren bei der Bürgerschaft in Bremen und beim Landtag des Saarlandes sollten daher keine politischen Beamten sein.

i) Die leitenden Pressebeamten und Regierungssprecher

Mit Ausnahme der Hansestadt Bremen sind in allen Bundesländern, die die Institution des politischen

---

1029) Beide haben den Rang eines Ministerial- bzw. Senatsdirektors.

1030) Vgl. zu den Aufgaben im einzelnen, Handbuch der BRD, Teilausg. Bremen, S. 1; Teilausg. Saarland, S. 2.

1031) Handbuch BRD, Teilausg. Berlin, S. 1; Hessen, S. 4 (MinDirig); Niedersachsen, S. 1; Nordrhein-Westfalen (MinDirig), S. 2; Rheinland-Pfalz (MinDirig), S. 3; Schleswig-Holstein, (MinDirig), S. 3.

Beamten eingeführt haben, die leitenden Pressebeamten bzw. Regierungssprecher politische Beamte.[1032] Wie im Bund, so ist auch in den Ländern die Tätigkeit dieser Beamten stark politisch bezogen.[1033] Zwar fehlt ein außenpolitischer Bezug, dafür ist aber ein starker innenpolitischer Bezug gegeben: Es ist der aktive Auftrag dieser Landesbeamten, die Politik der Landesregierung gegenüber den Massenmedien zu vertreten und die Landesregierung auf dem Nachrichtensektor zu informieren. Es handelt sich somit um Ämter von besonderer politischer Wertig- und Wichtigkeit, die sich von der Funktion her für die Besetzung mit politischen Beamten eignen.

Ein besonderes Problem ergibt sich bei einer Besetzung der hier in Frage stehenden Ämter mit politischen Beamten aus dem meist verhältnismäßig niedrigen Dienstrang dieser Beamten.[1034] Einmal ist es aus fürsorgerechtlichen Gesichtspunkten nicht vertretbar, z.B. Oberregierungsräte[1035] in den einst-

---

1032) Der Leiter der Presse- und Informationsabteilung der Senatskanzlei in Berlin (§ 71 Nr. 2), die Pressereferenten bei der Landesregierung in Hessen (§ 57 Nr. 4), der Leiter der Pressestelle in Niedersachsen (§ 47 II Nr. 4), der Landespressechef in Nordrhein-Westfalen (§ 38 I Nr. 4), der Sprecher der Landesregierung in Rheinland-Pfalz (§ 5o I Nr. 3), der Pressechef der Landesregierung im Saarland (§ 56 I Nr. 8) und in Schleswig-Holstein (§ 48 I Nr. 2).

1033) Es wird insoweit auf die Ausführungen oben S. 339 ff. Bezug genommen.

1034) Vgl. z.B. in Hessen z.T. Oberregierungsräte und Regierungsdirektoren, Handbuch BRD, Teilausg. Hessen, S. 8, 1o1, 118; im Saarland ein Ministerialrat (Handbuch BRD, Teilausg. Saarland, S. 5).

1035) Siehe Fußn. 1o34 f. Hessen.

weiligen Ruhestand zu versetzen, zum anderen bestehen haushaltsrechtliche Bedenken. Statt einer Versetzung in den einstweiligen Ruhestand, die für den Staat mit zusätzlichen Kosten verbunden ist, kommt die Versetzung in ein gleichwertiges unpolitisches Amt in Betracht, was bei der Ranghöhe der meisten Betroffenen leicht möglich sein dürfte. Darüber hinaus bietet sich als Alternative an, diese Beamtenstellen - wie bereits in einigen Bundesländern gehandhabt[1036] - mit Verwaltungsangestellten zu besetzen.[1037] Hat der Pressechef - wie in Schleswig-Holstein[1038] - ein Amt einer Besoldungsgruppe inne, bei dem infolge des Stellenplans seine leichte Austauschbarkeit nicht mehr gewährleistet ist, sollte er politischer Beamter bleiben.

i) Der Generalsekretär der Ständigen Konferenz der Kultusminister

Nach dem Abkommen der Ministerpräsidenten vom 2o. Juni 1959 über das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland[1039] stellt das Land Berlin zur Erledigung der laufenden Geschäfte der Ständigen Konferenz der Kultusminister und der in ihrem Rahmen verwalteten Einrichtungen eine Dienststelle als Sekretariat der Kultusministerkonferenz zur Verfügung.

1036) Handbuch BRD, Teilausg. Berlin S. 5; Teilausg. Nds., S. 4; Presseref. des Hess. Ministers für Landwirtschaft und Umwelt, Teilausg. Hessen, S. 127.

1037) Ähnlich Thieme, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 158; vgl. hierzu auch oben S. 34o f. m. Fußn. 965.

1038) Dort ist er Staatssekretär, Handbuch BRD, Teilausg. Schleswig-Holstein, S. 5.

1039) Zitiert nach Handbuch BRD, Teilausgabe Berlin S. 47.

Ihr Leiter ist der Generalsekretär im Range eines Ministerialdirektors.[1040]

Das Sekretariat gliedert sich in die Arbeitsbereiche: Gesamtleitung - Koordinierung - besondere Dienste. Der Arbeitsbereich Gesamtleitung hat insbesondere die Sitzungen des Plenums und der Ausschüsse vorzubereiten, deren Beratungsergebnisse auszuwerten sowie die Mitglieder der Kultusministerkonferenz und deren Ausschüsse von den kulturpolitischen Plänen und Maßnahmen der Bundesstellen und überregionalen Institutionen laufend zu unterrichten. Außerdem obliegen der Gesamtleitung die Bearbeitung internationaler Angelegenheiten, z.B. UNESCO, Europarat, OECD, Kulturabkommen sowie der Pressedienst und die Ständige Vertragskommission.[1041] Diese Aufgaben sind in erster Linie Verwaltungsangelegenheiten. Durch den ständigen Kontakt mit den einzelnen Kultusministern und durch die Bearbeitung der internationalen Angelegenheiten entsteht zwar ein politischer Bezug, der Inhalt der zu erledigenden Aufgaben ist jedoch überwiegend verwaltungsmäßiger Natur. Von der Durchsetzung kulturpolitischer Intentionen in den einzelnen Länderverwaltungen, von eigenständiger kulturpolitischer Außenverantwortung kann hierbei nicht gesprochen werden.

Auch die Aufgaben des Fachbereichs Koordinierung sind in erster Linie verwaltungsmäßiger Natur. Neben Schulaufsichtsangelegenheiten auf dem Gebiete des Auslandsschulwesens - hier liegt eine stärkere politische Wichtigkeit - obliegen dieser Abteilung primär Dokumentationsaufgaben auf den Gebieten Schulen und Auslandsschulen, Hochschulen und Fachhochschulen, Kunst- und Erwachsenenbildung.[1042]

1040) Handbuch BRD, Teilausg. Berlin , S. 48.
1041) Handbuch BRD, Teilausg. Berlin, S. 47.
1042) Handbuch BRD, Teilausg. Berlin, S. 47.

Zu den besonderen Diensten gehört der pädagogische Austauschdienst, das Sekretariat der Kommission für Prüfungs- und Studienordnungen sowie die zentrale Registrierstelle für Studienbewerber.[1043] Auch diese Aufgaben sind reine Verwaltungsaufgaben.

Die Leitung des Sekretariats der Ständigen Konferenz der Kultusminister durch einen politischen Beamten erscheint daher nicht angebracht. Das gilt um so mehr, als bei dieser Position fraglich ist, wessen besonderes Vertrauen der Generalsekretär genießen muß: das des Berliner Senats oder das der Mehrheit der Kultusminister der Länder? Wenn es u.U. aus repräsentativen Gründen erforderlich erscheint, den Posten eines Generalsekretärs auch besoldungsmäßig besonders herauszustellen, dann sollte man hier einen Ministerial- bzw. Senatsdirektor als nichtpolitischen Beamten einsetzen - wie es der Verfasser bereits für verschiedene Ämter dieser Kategorie im Bund vorgeschlagen hat.[1044]

k) Der Leiter der Landeszentrale für politische Bildung in Hessen

Die hessische Landeszentrale für politische Bildung soll politische Bildungsarbeit im Lande Hessen mit publizistischen und pädagogischen Mitteln leisten.[1045] Sie soll dabei auf überparteilicher Grundlage arbeiten. Zur Kontrolle der Überparteilichkeit und der Wirksamkeit der Maßnahmen ist ein Kuratorium aus 9 Landtagsabgeordneten bestellt.[1046]

1043) Siehe Fußn. 1041.

1044) Vgl. oben S. 331 ff.

1045) Vgl. zu Einzelheiten Handbuch BRD, Teilausg. Hessen, S. 7.

1046) Vgl. Fußn. 1045.

Der Grundsatz der Überparteilichkeit bedeutet, daß die Landeszentrale nicht allein nach den politischen Intentionen der Regierung ausgerichtet sein darf. Der Einfluß, den sich die Landesregierung in Hessen auf die Arbeit des Behördenleiters - und damit der Behörde - durch die Verleihung des politischen Beamtenstatus gesichert hat, widerspricht diesem Grundsatz. Es geht nicht an, diesen Beamten bei Vorliegen irgend welcher Imponderabilien oder bei fehlender Alleinvertretung der Regierungslinie in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen. Weicht der Beamte vom Grundsatz der Neutralität ab, kann dies durch Ausübung des Weisungsrechts korrigiert werden.

Gegen den politischen Beamtenstatus des Leiters der Landeszentrale spricht auch, daß diese Behörde in den anderen Bundesländern ungefähr den gleichen Aufgabenkreis wahrnimmt, wie die hessische Behörde, dort aber nicht von einem politischen Beamten geleitet wird.[1047] Auch für den Leiter der Landeszentrale für politische Bildung in Hessen ist der politische Beamtenstatus entbehrlich. Er nimmt wegen seiner starken Verpflichtung zur Neutralität keine echte Transformationsfunktion wahr.

1) Die Bevollmächtigten beim Bund

Der Bevollmächtigte beim Bund steht in den meisten Bundesländern im Ministerrang,[1048] in Bremen, Rhein-

---

1047) Berlin = Verwaltungsangestellter (Handbuch BRD, Teilausg. Berlin, S. 6); Niedersachsen = Ltd. RegDir (Teilausg. Nds., S. 4); NRW = Ltd. MinR (Teilausg. NRW, S. 7); Saarland = Oberstudienrat (Teilausg. Saarland, S. 25).

1048) Vgl. Handbuch BRD, Teilausg. Berlin, S. 6; Hessen, S. 147; Nds., S. 142; NRW, S. 264; BdWürtt., S. 8 f.; Bayern, S. 334; im Saarland ist der Bevollmächtigte Minister, obwohl § 56 Abs. 1 Nr. 4 SaarBG dafür einen politischen Beamten vorsieht, Handbuch, Teilausg. Saarland S. 5.

land-Pfalz und in Schleswig-Holstein ist er politischer Beamter im Range eines Staatsrates bzw. Staatssekretärs.[1049] Die Aufgaben der Bevollmächtigten sind rein politischer Natur. Sie führen die Verhandlungen der Länder mit dem Bund und vertreten dem Bund gegenüber die politischen Interessen der Länder. Soweit also die politische Bezogenheit nicht schon darin zum Ausdruck kommt, daß der Bevollmächtigte im Ministerrang steht, sollte dieses Amt mit einem politischen Beamten besetzt werden.

m) Die persönlichen Referenten bei den Landesregierungen in Hessen und Rheinland-Pfalz

Die persönlichen Referenten gehören zum engsten Bereich des Ministers und sind deshalb besonders stark an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung angesiedelt. Ihre Aufgaben sind vielfach politischer Natur, so daß ein unbedingtes politisches und persönliches Vertrauensverhältnis zum Minister unerläßlich ist.

Die Ranghöhe der persönlichen Referenten der Minister schwankt in Hessen zwischen Regierungsrat und Ministerialrat.[1050] Ähnlich sind die Verhältnisse in Rheinland-Pfalz.[1051] Gegen die politische Ausgestaltung dieser Ämter ergeben sich haushalts- und fürsorgerechtliche Bedenken. Die Versetzbarkeit der einzelnen Referenten in ein anderes Amt ist wegen der niedrigen Ranghöhe problemlos. Im übrigen bietet sich auch hier als Alternative das Angestelltenver-

---

1049) Vgl. Handbuch BRD, Teilausg. Bremen, S. 6; Rheinland-Pfalz, S. 6; Schleswig-Holstein, S. 5.

1050) Handbuch BRD, Teilausg. Hessen, S. 5, 98, 111, 118, 127.

1051) Handbuch BRD, Teilausg. Rheinland-Pfalz, S. 5, 8, 45, 58, 62, 68, 84, 92.

hältnis an, wie es in drei der hessischen Ministerien anscheinend aus den hier angesprochenen Erwägungen bereits praktiziert wird.[1052)]

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß die persönlichen Referenten bei den Landesregierungen in Hessen und Rheinland-Pfalz entweder permanente Beamte oder Angestellte sein sollten.[1053)]

n) Ergebnis:

Als Ergebnis läßt sich feststellen, daß die Institution des politischen Beamten in den Bundesländern sparsamer gehandhabt werden sollte.[1054)] Neben den Behördenleitern in den Staatskanzleien und in den einzelnen Ministerien rechtfertigt sich eine politische Ausgestaltung nur bei den Leitern der Verfassungsschutzämter, den Bevollmächtigten beim Bund (soweit sie nicht Minister sind) und den leitenden Pressebeamten, soweit sie besoldungsmäßig so hoch eingestuft sind (etwa ab B 6), daß ihre leichte Austauschbarkeit aufgrund des Stellenplans nicht mehr gewährleistet ist. Alle übrigen bisherigen politischen Beamtenstellen in den Ländern sollten mit normalen Lebenszeitbeamten oder - falls in Ausnahmefällen zweckmäßig - mit Angestellten besetzt werden.

1052) Handbuch BRD, Teilausg. Hessen, S. 8, 31, 101.

1053) A.A. wohl v. Hippel, Gleicher Zugang, S. 108.

1054) Vgl. hierzu auch schon die Kritik Köttgens, Beamtenrecht, S. 42; ebenso Mayer, Otto, Der Beamte an Rhein und Ruhr, 1969, Nr. 9, S. 36.

2. Die Erforderlichkeit einer stellenweisen Erweiterung der Institution

a) Die Abteilungsleiter in den Ministerien

Für eine Erweiterung der Einrichtung des politischen Beamten könnten die Abteilungsleiter in den Ministerien in Betracht kommen. Durch die augenblickliche Ländergliederung sind die Verwaltungen der Länder in der Regel jedoch so überschaubar, daß jeweils ein politischer Beamter pro Ressort in der Lage sein dürfte, die Behörde den politischen Intentionen der Regierung gefügig zu machen.[1055] Bei einer Neugliederung des Bundesgebietes in möglicherweise nur 4 Bundesländer dürfte sich dieser Aspekt verändern. Es wird dann zu überprüfen sein, ob nicht - ähnlich wie vom Verfasser für die Ausgestaltung im Bund vorgeschlagen[1056] - einige politisch besonders wichtige Abteilungen von politischen Beamten geleitet werden sollten.

b) Mitglieder in Planungsstäben und Beamte der Staatskanzleien von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts

Für die Planungsstäbe und Staatskanzleien[1057] gelten die gleichen Erwägungen wie für die entsprechenden Einrichtungen im Bund.[1058] Auch in den Ländern sollte daher hier die Institution des politischen Beamten nicht erweitert werden.

c) Die kommunalen Wahlbeamten

Zu prüfen bleibt, ob die Einrichtung der kommunalen Wahlbeamten in einigen Bundesländern nicht eine Er-

---

1055) Ähnlich auch Anders, DöV 1964, 109 (113).

1056) Vgl. oben S. 331 ff.

1057) Sie entsprechen auf Landesebene in etwa dem Bundeskanzleramt.

1058) Vgl. oben S. 349 ff.

weiterung der Institution auf kommunaler Ebene darstellt.

Unter kommunalen Wahlbeamten werden die mit leitenden Funktionen beauftragten, hauptamtlichen und ehrenamtlichen Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der gemeindlichen Zweckverbände verstanden, die von den zuständigen Vertretungskörperschaften oder im Falle der unmittelbaren Wahl von den Gemeinde- bzw. Kreisbürgern für eine bestimmte Amtszeit gewählt werden.[1059] Für diese leitenden kommunalen Wahlbeamten auf Zeit ist in einigen Landesgesetzen[1060] die vorzeitige politische Abwahl vorgesehen, die für diese Beamten die Beendigung des Beamtenverhältnisses und den Eintritt in den Ruhestand bedeutet. Fraglich ist, ob durch diese Möglichkeit der vorzeitigen politischen Abwahl die Institution des politischen Beamten um eine neue Personengruppe erweitert worden ist.

Von der Funktion her mag zwar eine gewisse Ähnlichkeit zu den Aufgaben der politischen Beamten bestehen. Auch die kommunalen Wahlbeamten müssen in ihrem Bereich politische Entscheidungen und Zielvorstellungen in praktische Verwaltungsarbeit umsetzen. Auch hier kann es für die Funktionsfähigkeit der Selbst-

---

1059) Görg, ZBR 1958, 65.

1060) Vgl. § 46 Abs. 3 der Verf. Bremerhaven vom 4.11.1947 (GVBl. S. 291); § 76 HessGO vom 25.2.1952 (GVBl. S. 11) i.d.F. v. 1.7.1960 (GVBl. S. 103); § 49 HessLKO v. 25.2.1952 (GVBl. S. 37) i.d.F. v. 1.7.1960 (GVBl. S. 131); §§ 54, 72 SH-GO v. 24.1.1956 (GVBl. S. 25); § 54 SH-KreisO v. 27.2.1950 (GVBl. S. 49). Die in § 74 NdsGO v. 4.3.1955 (GVBl. S. 55) enthaltene entsprechende Regelung hat das Gesetz zur Änderung der NdsGO und der NdsLKO vom 8.7.1960 (GVBl. S. 214) beseitigt.

verwaltung der Gemeinde wichtig sein, einen kommunalen Wahlbeamten bei Beeinträchtigung seiner Eignung vorzeitig aus dem Amt zu entfernen.

Vom Status her ergeben sich zur Einrichtung des politischen Beamten jedoch entscheidende Unterschiede. Die politischen Beamten sind grundsätzlich Beamte auf Lebenszeit, die kommunalen Wahlbeamten grundsätzliche Beamte auf Zeit. Auch fehlt als formelles Kriterium die ausdrückliche gesetzliche Aufzählung beim Personenkreis der politischen Beamten. Darüber hinaus haben die kommunalen Wahlbeamten gegenüber der Kommunalvertretung eine ähnliche Stellung inne wie die Regierung gegenüber dem Parlament. Wie diese werden sie nicht ernannt, sondern gewählt; wie diese vom Vertrauen des Parlaments sind sie von dem Vertrauen oder Mißtrauen der Kommunalvertretung abhängig.[1061] Schließlich fehlt bei den kommunalen Wahlbeamten bereits von der Rechtsfolge her das entscheidende Kriterium für die Einstufung als politische Beamte: Sie werden nach ihrer Abwahl nicht in der einstweiligen, sondern in den endgültigen Ruhestand versetzt.[1062]

Zwar mag die Einführung der vorzeitigen Abwahl kommunaler Wahlbeamter nur eine Fortentwicklung des Hergebrachten darstellen, wie es mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar ist.[1063] Wie aus den oben dargelegten

---

1061) BVerfGE 7, 155 (164 f.).

1062) Vgl. die in Fußn. 1060 aufgeführten Gesetzesstellen sowie BVerfGE 7, 155 (169).

1063) Zum Streit hierüber vgl. BVerfGE 7, 155 ff. (169); BVerfGE 8, 332; Ule, Grundrechte, S. 578 ff.; ders., Entwicklungstendenzen, S. 228 f.; Görg, ZBR 1958, 65 (66, 68 f.); ders. ZBR 1958 (Urteilsanm.), 104 (105); ders., HdBKommWiPrax II, S. 88 f.; Giese-Schunck, S. 102.

entscheidenden Unterschieden ersichtlich, handelt es sich dabei jedoch um keine Erweiterung der Institution des politischen Beamten, sondern um ein eigenes Rechtsintitut, das durch die Möglichkeit der vorzeitigen Abwahl einen zusätzlichen Beendigungsgrund für ein spezielles Beamtenverhältnis auf Zeit schafft.[1064]

d) Ergebnis

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß eine stellenweise Erweiterung der Institution des politischen Beamten im augenblicklichen Zeitpunkt in den Ländern nicht gerechtfertigt wäre.

E. Nachprüfbarkeit

I. Die Nachprüfbarkeit der Versetzungsentscheidung

1. Die Rechtsnatur der Entscheidung

Die Entscheidung über die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand ist für die Betroffenen ein mit Nachteilen verbundener hoheitlicher Eingriff in ihre Rechtsstellung und daher als belastender, statusverändernder Verwaltungsakt anzusehen.[1065] Im Hinblick auf die durch den weiten

---

1064) So wohl auch BVerfGE 7, 155 (169), das ausdrücklich von der "Einführung des Instituts der vorzeitigen Abwahl" spricht.

1065) OVG Münster, ZBR 1958, 141; HessVGH, DÖV 1964, 32; BVerfGE 8, 332 (357); Anders, DÖV 1964, 109 115; Haubrichs, ZBR 1964, 136 (137); Schütz, DÖD 1958, 1 (7); Wilhelm ZBR 1968, 265 (266); Wacke, AöR 91, 441, 461 (481); Bernet, Die Polizei 1970, 350 (353); Fehlig, S. 124, 129; Fees, ZBR 1956, 203 f.; Grabendorff-Arend, Anm. 3 zu § 50.

Eignungsbegriff bedingte breite Skala von möglichen Versetzungsgründen sind hieran Zweifel laut geworden. Es ist darauf hingewiesen worden, daß die Maßnahme einem gerichtlich nicht nachprüfbaren (justizfreien) Hoheits- bzw. Regierungsakt sehr nahe käme.[1066]

Die herrschende Meinung in Rechtsprechung und Literatur[1067] erkennt an, daß bestimmte hoheitliche Maßnahmen ihrer Natur nach der gerichtlichen Kontrolle entzogen sind, wenn und soweit sie nicht an rechtliche, der gerichtlichen Nachprüfung zugängliche Voraussetzungen geknüpft sind. Dies gelte im Besonderen für staatspolitische Führungsentscheidungen, d.h. für solche Akte, die ihrem Inhalt nach Entscheidungen auf politischer Ebene seien.

Trotz der Weite des Beurteilungsspielraums ist die Behörde bei der Vornahme der hier in Frage stehenden Maßnahme an rechtliche Kriterien gebunden, die es ihr nicht erlauben, sich von dem Begriff der besonderen fachlichen, politischen und persönlichen Eignung des Beamten für das besondere politische Amt zu entfernen und die Entscheidung auf sachfremde Willkür zu stützen.[1068] Bei der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand handelt es sich somit zwar um eine politisch wichtige, allerdings auch gerichtlich nachprüfbare hoheitliche Regelung eines Einzelfalles, also um einen Verwaltungsakt, nicht um einen justizfreien Hoheitsakt.[1069]

1066) Vgl. etwa Thieme, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 153; Juncker-Barth, Anm. 3 zu § 56.

1067) Vgl. etwa Seuffert, Festschrift, S. 491 ff.; Loening, DVBl. 1951, 233; Ule, JZ 1959, 501; Eyermann-Fröhler, Rdnr. 36 zu § 62; Redeker-v. Oertzen, Anm. 32 zu § 42 mit den dort aufgeführten weiteren Nachweisen.

1068) Vgl. oben S. 247 ff.

1069) Vgl. die Nachweise in Fußn. 467 sowie Wilhelm, ZBR 1968, 265 (266); Mayer, S. 148.

2. Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten

Nach erfolglosem Vorverfahren (§§ 172 BBG, 126 Abs. 3 Nr. 1 und 2 S. 1 BRRG, 68 ff. VwGO), in dem spätestens die Entscheidung erstmalig begründet sein und der Betroffene gehört werden muß, kann der Beamte gegen den die Versetzung bestätigenden, belastenden, statusverändernden Verwaltungsakt Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht erheben (§§ 172 BBG, 126 Abs. 1 BRRG, 42 VwGO).

In dem gerichtlichen Verfahren wird zu beachten sein, daß das Gericht wegen des weiten Beurteilungsspielraumes der Behörde Ermittlungen über die Geeignetheit des Beamten nicht wird anstellen und Beweise hierüber nicht wird erheben können. Der Vortrag des Klägers, mit dem er darlegt, wie sehr er sich im Dienste bewährt habe und wie sehr er für den Posten geeignet sei, darf das Gericht daher nicht berücksichtigen; er ist somit für die Entscheidung unerheblich.[1070] Erheblich ist allein, ob die Behörde eine sachfremde Verwendung der Norm zu vom Gesetz nicht gedeckten Zwecken vorgenommen hat.[1071] Die gerichtliche Kontrolle ist somit auf Fälle des Ermessensmißbrauchs beschränkt. Dabei trifft den Kläger die Substantiierungs- und Beweislast für diejenigen Umstände, aus denen sich nach seiner Auffassung ein Mißbrauch des behördlichen Ermessens ergibt.[1072]

Gegen die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts stehen dem Kläger die Rechtsmittel der VwGO zur Verfügung.

1070) Wacke, AöR 91, 441 (492).

1071) Wacke, AöR 91, 441 (492).

1072) Wacke, AöR 91, 441 (498, zu Fragen des Ausforschungsbeweises und der Beweislast vgl. S. 492 ff.).

II. Die Nachprüfbarkeit des Umfangs der Einrichtung

Bei Zugrundelegung des oben entwickelten Begriffs des politischen Beamten ist - wie die Untersuchung ergeben hat - die politische Ausgestaltung bei einer erheblichen Anzahl von Beamtenstellen nicht gerechtfertigt.[1073] Die politische Ausgestaltung dieser Ämter verstößt deshalb gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, insbesondere ist sie keine zulässige Ausnahme vom Lebenszeitprinzip. Ein Amtsinhaber, der sich durch die überflüssige Ausgestaltung seines Amtes als politische Beamtenstelle in seinen Rechten beeinträchtigt fühlt, kann dies im Wege der Verfassungsbeschwerde gemäß §§ 9o ff. BVerfGG geltend machen.

In den Bundesländern, die von der Ermächtigung des § 47 VwGO Gebrauch gemacht haben,[1074] kann auch eine abstrakte Normenkontrolle angestrengt werden.

F. Anhang: Die "Stellenenthebung aus dienstlichen Gründen" im Europäischen Dienstrecht

Im Europäischen Dienstrecht gibt es eine der Institution des politischen Beamten in etwa entsprechende Einrichtung. Gemäß Art. 5o des Europäischen Beamtenstatus (EurBSt)[1075] ist eine "Stellenenthebung aus

---

1073) Vgl. oben S. 349 f., 371.

1074) Es sind Bremen, Hessen und Schleswig-Holstein sowie Bayern und Baden-Württemberg, vgl. Redeker-v.Oertzen, Anm. 1 zu § 47 VwGO.

1075) VO Nr. 31 (EWG) und 11 (EAG) i.d.F. v. 3o.12. 197o nebst Anhängen und Durchführungsbestimmungen (ABl. Nr. 73/61, S. 1338 ff.; ABl. Nr. C 1o/68, S. 44 f.; ABl. Nr. 45/62, S. 1385 ff. und Nr. L 56/68, S. 1 ff.; ABl. Nr. L 5/71, S. 1 ff.).

dienstlichen Gründen" möglich:

> Beamte, die ein Amt der Besoldungsgruppe A 1 und A 2 bekleiden, 1076) können aus dienstlichen Gründen durch Verfügung der Anstellungsbehörde ihrer Stelle enthoben werden.
>
> Diese Stellenenthebung ist keine Disziplinarmaßnahme.
>
> Der seiner Stelle enthobene Beamte, der nicht in einer seiner Besoldungsgruppe entsprechenden anderen Planstelle seiner Laufbahngruppe oder seiner Sonderlaufbahn verwendet wird, erhält nach Maßgabe des Anhangs IV eine Vergütung .....

Bei den Beamten der Besoldungsgruppen A 1 und A 2 handelt es sich um die leitenden Beamten der europäischen Behörden. Äußerlich entspricht das der Stellung der politischen Beamten in der BRD.

Fraglich ist jedoch, ob die leitenden europäischen Beamten auch politische Transformationsfunktionen wahrzunehmen haben, die mit denen der deutschen politischen Beamten vergleichbar sind. Bevor es nicht zu einem politischen Zusammenschluß in der europäischen Gemeinschaft und damit zur Gründung eines europäischen Staates kommt, werden die Funktionen der leitenden europäischen Beamten mit denen der politischen Beamten in der BRD nicht voll vergleichbar sein. Zwar ist es zutreffend, daß zwischen den europäischen Beamten der Besoldungsgruppen A 1 und A 2 und dem Organ ein Vertrauensverhältnis und Übereinstimmung in Fragen der Leitung des Verwaltungsbereiches bestehen muß, der dem Beamten anvertraut ist.[1077] Auch kann das Institut der Stellenenthebung aus dienstlichen Gründen mit dem

---

1076) Die Beamten der Besoldungsgruppen A 1 und A 2 sind die höchsten europäischen Beamten. Ihre Grundamtsbezeichnungen sind gemäß Anhang I EurBSt: Generaldirektor und Direktor. Die Abteilungsleiter sind erst in der Besoldungsgruppe A 3 eingestuft.

1077) Holtz, S. 339.

Erfordernis des Ausgleichs von "persönlichen Inkompatibilitäten", die aufgrund des nationalen Proporzes bei der Ämterbesetzung leicht denkbar sind, gerechtfertigt werden.[1078] Dies dient auch dem geordneten Funktionieren des europäischen Verwaltungsbereiches.[1079] Eine echte politische Transformationsfunktion im oben beschriebenen Sinne[1080] gibt es wegen der fehlenden Staatlichkeit der Europäischen Gemeinschaft (noch) nicht.

Bei den europäischen Beamten der Besoldungsgruppen A 1 und A 2 handelt es sich daher nicht um politische Beamte im Sinne der deutschen Regelungen.[1081] Die "Stellenenthebung aus dienstlichen Gründen" im Europäischen Dienstrecht (Art. 5o EurBSt) ist jedoch als Einrichtung zu verstehen, die sich im Vorfeld des politischen Beamtenstatus befindet und sich bei einem politischen Zusammenschluß Westeuropas zu einem europäischen Rechtsinstitut des politischen Beamten entwickeln kann.

1078) Holtz, S. 34o.

1079) Holtz, S. 339, 34o.

1080) Vgl. oben S. 134 ff.

1081) So auch Euler, Beamtenstatut, S. 391 ff.; offenlassend Brückner, S. 29; a.A. wohl Holtz, S. 338 ff.

Teil III: Die Zweckmäßigkeit der Einrichtung des politischen Beamten

A. Die Zweckmäßigkeit der Einrichtung in der Ministerialorganisation des Bundes nach Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre

Aufgrund des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 9.4. 1967[1o82] wurden nach Bildung der Bundesregierung im Dezember 1972 19 Parlamentarische Staatssekretäre berufen.[1o83]

I. Die Motivation für die Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre

Für die Motivation, die der Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre zugrundeliegt, läßt sich aus der im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (GPStS) und der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GeschOBuReg)

1o82) BGBl. I, S. 396. Vgl. auch den Entwurf eines Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (BR-Drucks. 3o8/73) in: JZ 1973, 149. Über die äußeren Begleitumstände des Gesetzgebungsverfahrens informieren am besten Laufer, S. 1 ff. mit den dortigen Fußnoten Nr. 3-8, S. 16 f.; Fromme, ZParl. 197o, 53 (55 f. mit den dort. Fußn. 17-25); Hinrichs, Aus Politik und Zeitgeschichte, 1971, B 17, S. 14 f.; Schäfer, DöV 1969, 38. Die Einführung der ParlStS war bereits bei Schaffung des GG erwogen worden; vgl. JöR NF 1, S. 425 (Füsslein); Partsch, VVDStRL, Heft 16, (1958) 74 (1o7). Bereits unter der Regierung des Prinzen Max von Baden (Okt./ Nov. 1918) waren zeitweise PStS eingesetzt (vgl. zu den historischen Einzelheiten: Matthias-Morsey, S. XXIX ff.m.w.Nachw.).

1o83) Im Außen-, Innen- und im Finanzministerium jeweils 2, in den übrigen Ministerien und im Bundeskanzleramt 1 PStS; Auskunft des Bundeskanzleramtes v. 23.2.73 - I/1 - Org.- 00000 - An 3/73.

nur allgemein umschriebenen Aufgabenstellung des Parlamentarischen Staatssekretärs nicht allzu viel entnehmen. So besagt § 1 GPStS lediglich, daß Mitgliedern der Bundesregierung zu ihrer Unterstützung Parlamentarische Staatssekretäre beigegeben werden können. Der neu eingefügte § 14 a GeschOBuReg[1084] sieht vor, daß der Bundesminister im einzelnen bestimmt, welche Aufgaben der Parlamentarische Staatssekretär nach seiner Weisung wahrnehmen soll. Dadurch bleibt § 6 Abs. 1 GGO I[1085] unberührt, wonach der beamtete Staatssekretär den Geschäftsbereich des Ministeriums leitet. Bei mehreren beamteten Staatssekretären leitet, wenn nichts anderes angeordnet ist, jeder den ihm zugeordneten Bereich des Ministeriums.

Durch die Einführung des § 14 a GeschOBuReg bleibt zwar auch § 14 Abs. 1 GeschOBuReg unberührt, wonach ein Bundesminister auch weiterhin in der Regierung nur durch einen anderen Bundesminister vertreten werden kann. Die nunmehr neu gefaßten §§ 14 Abs. 2, 23 Abs. 2 GeschOBuReg[1086] beinhalten jedoch insofern eine Kompetenzneuregelung, als der Bundesminister für Erklärungen vor dem Bundestag, vor dem Bundesrat und in den Sitzungen der Bundesregierung durch den Parlamentarischen Staatssekretär vertreten wird, und nur noch im Einzelfalle auf Anordnung des Ministers solche Erklärungen durch den beamteten Staatssekretär abgegeben werden. Als Leiter einer obersten Bundesbehörde wird der Bundesminister zwar weiter durch den beamteten Staatssekretär vertreten,[1087]

1o84) GMBl. 1967, S. 13o.

1o85) Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Allgemeiner Teil (GGO I), abgedruckt bei Lechner-Hülshoff, S. 36o ff. (367).

1o86) Neugefaßt durch Bek. v. 6.1.197o (GBMl. S. 14).

1i87) Beimehreren Staatssekretären, wenn nicht anders angeordnet, durch jeden Staatssekretär in seinem Geschäftsbereich, § 3 Abs. 1 GGO I.

allerdings mit der Einschränkung, daß er in dem Aufgabenbereich, der dem Parlamentarischen Staatssekretär nach § 14 a übertragen worden ist, sowie in den von ihm bestimmten Einzelfällen von diesem vertreten wird (§§ 14 Abs. 3 GeschOBuReg, 3 Abs. 1 GGO I).[1088]

Hieraus lassen sich jedenfalls insoweit Schlüsse auf die Motive des Gesetzgebers für die Einführung des Parlamentarischen Staatssekretärs ziehen, als dieser einerseits den Minister hinsichtlich seiner politischen Funktionen gegenüber Parlament und Regierung entlasten, andererseits den beamteten Staatssekretär von seinen politischen Vertreterfunktionen größtenteils befreien soll - anscheinend, um letzteren stärker seiner eigentlichen Aufgabe als Behördenchef zuzuführen.

Diese Schlußfolgerungen werden bestätigt, wenn man die Materialien danach untersucht, was die am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten zur Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre veranlaßt hat.

In der Begründung der Regierungsvorlage[1089] ist ausgeführt, die Parlamentarischen Staatssekretäre sollten die Bundesminister großer Ressorts von Verpflichtungen, insbesondere repräsentativer Art, entlasten und die Verbindung zu den Fraktionen, Parteien und Bundestagsausschüssen pflegen. Die Erfahrungen der letzten Jahre hätten gezeigt, daß diese

---

1088) Gemäß § 3 Abs. 3 GGO I wird der Staatssekretär bei mehreren Staatssekretären durch einen anderen Staatssekretär, sonst, wenn nichts anderes angeordnet ist, durch den dienstältesten anwesenden Abteilungsleiter seines Geschäftsbereichs vertreten. § 3 Abs. 4 GGO I bestimmt, daß der Parlamentarische Staatssekretär durch den Staatssekretär, bei mehreren Staatssekretären, wenn nichts anderes angeordnet ist, durch den dienstältesten anwesenden Staatssekretär vertreten wird.

1089) Deutscher Bundestag, Drucks. V/1402, S. 3; vgl. hierzu auch Bericht zur Reform der Struktur, S. 143.

Minister außer durch die Aufgaben, die mit der Leitung eines Ministeriums verbunden sind, durch zahlreiche weitere Verpflichtungen, die sich aus ihrer politischen Stellung ergeben, überlastet seien.

Nach den im Plenum des Bundestages vertretenen Auffassungen[1090] sollen die Parlamentarischen Staatssekretäre die Bundesminister großer Ressorts entlasten, die politische Führung im Ressort stärken und die Kontakte zwischen der politischen Ressortleitung und den gesetzgebenden Körperschaften sowie den Parteien und der Öffentlichkeit verbessern helfen. Durch die Ernennung Parlamentarischer Staatssekretäre sollte ferner die Heranbildung befähigter Parlamentarier für eine eventuelle spätere Übernahme von Ministerämtern gefördert werden.

In dem Bericht des Innenausschusses des Bundestages[1091] wurde zum Ausdruck gebracht, daß ein dringendes Bedürfnis bestehe, den Bundesministern zu ihrer Unterstützung und Entlastung einen Politiker ihres Vertrauens beizugeben, denn die Führung großer Ministerien belaste die Bundesminister mit einer Fülle[1092] von Aufgaben, die sie kaum noch bewältigen könnten. Dadurch würden sie ständig zeitlich und physisch überfordert. Neben der Leitung des Ministeriums und seinen politischen Aufgaben als Kabi-

---

1090) 95. Sitzung vom 17. Februar 1967 und 98. Sitzung vom 15. März 1967, Sten.Ber. S. 4343 ff. und S. 4507 ff.; vgl. hierzu auch die Zusammenfassung im Bericht zur Reform der Struktur, S. 144 sowie Laufer, S. 15 ff.; Hinrichs, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17, S. 14 (16 f.).

1091) Zu Drucks. V/1556.

1092) Ehmke, Der Monat, Nr. 229/1967, S. 25 (32) hat in diesem Zusammenhang dahingehend Bedenken geäußert, daß zwar die politische Leitung der Ressorts gestärkt, gleichzeitig aber das Parlament geschwächt werde, weil neben den Ministern eine weitere Zahl besonders befähigter Abgeordneter an die Regierung gebunden werde.

nettsmitglied habe der Minister eine Fülle repräsentativer Aufgaben wahrzunehmen. Er habe engen Kontakt zum Parlament zu halten und müsse gleichzeitig um Verbindung zur Öffentlichkeit besorgt sein. Dazu träten in wachsendem Umfange Aufgaben im internationalen Bereich. Die dadurch bewirkte Überlastung des Ministers führe schon heute dazu, daß eine Reihe von politischen Aufgaben zwangsläufig vernachlässigt werden müsse. Beides sei auf die Dauer untragbar, zumal der beamtete Staatssekretär mit der Leitung der Verwaltung völlig ausgelastet sei.[1093] Besonders mißlich sei es, daß darunter eigentlich der gewünschte und erforderliche enge Kontakt zum Parlament und seinen Gliederungen leide.

Auch in der Literatur werden unter enger Anlehnung an diese im Gesetzgebungsverfahren bekundeten Auffassungen im wesentlichen die gleichen Motivationen angeführt.[1094] Als weitere Beweggründe für die Einfüh-

---

1093) Wagener, S. 34, spricht in diesem Zusammenhang davon, daß die Arbeitskraft des beamteten Staatssekretärs vor Einführung des Parlamentarischen Staatssekretärs wegen der Ausweitung der ministeriellen Aufgaben mehr und mehr überfordert gewesen war. Die Einführung von mehreren beamteten Staatssekretären in einem Ministerium sei der Koordination der Führungsaufgaben nicht förderlich gewesen.

1094) Arndt, Der Staat 1970, 501; Fehlig, S. 146 ff., 164 ff.; Klein, DVBl. 1965, 862; Hinrichs, Aus Politik und Zeitgeschichte, 1971, B 17, S. 14 (15 ff.); Laufer, S. 15 ff; Wahl, Der Staat 1969, 327, 328 f.; Hopf, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 130 ff.; ders., Die Beamten und die polit. Führung, S. 42 f.; Fromme, ZParl. 1970, 53 (58 ff.); ders., FAZ Nr. 163, v. 18.7.67, S. 8; ders., FAZ Nr. 9 v.11.1.67, S. 1; Bericht zur Reform der Struktur, S. 143 ff.; Staff, S. 15 ff., 22 ff.; Wagener, S. 35 f.; Morkel, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/67 v. 22.3.67, S. 11 (21 ff.); Partsch, Die Zeit, Nr. 6 v. 10.2.67, S. 7; Benda, ParlStSG, S. 4; Gillessen, FAZ Nr. 293, v. 17.12.66, S. 2; Rapp, FAZ Nr.91 v. 19.4.67, S. 1; Hertz-Eichenrode, Die Welt

Forts. d. Fußn. S. 386

rung des Amtes wird von Hinrichs[1095] die Entpolitisierung der politischen Beamten angeführt. Die in der Bundesrepublik zu verzeichnende Ausweitung der Institution des politischen Beamten und die in den politischen Bereich hineinragende Tätigkeit der beamteten Staatssekretäre sei keineswegs nur als Folge der politischen Ambitionen dieser Beamten anzusehen, sondern ergebe sich fast zwangsläufig durch die Überlastung der Minister. Durch die Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre könnte u.a. die Gefahr der zunehmenden Schwächung der politischen Führung des Ressorts entgegengewirkt werden, würde den beamteten Staatssekretären die Möglichkeit gegeben, sich wieder vermehrt ihrer Funktion als "administrative Spitze der Ressorts" zuzuwenden, könnte der Status des politischen Beamten eingeengt, zumindest aber eine Ausweitung vermieden werden.[1096]

Fromme vermutet als weiteres Motiv für die Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre eine Vermehrung der politisch zu besetzenden Staatsämter zur Erleichterung von Koalitionsbildungen.[1097]

Als Ergebnis läßt sich somit folgendes feststellen: Nach dem Wortlaut der einschlägigen Vorschriften,

---

Forts.d.Fußn. 1094:

v. 24.10.69 (Nr. 248) S. 2; kritisch Eschenburg bereits in "Die Zeit", v. 3.10.57, Nr. 40, S. 1; ders., Die Zeit, Nr. 3, v. 18.1.63, S. 4; ders., Die Zeit, Nr. 31 v. 29.7.66, S.4.

1095) Hinrichs, Aus Politik und Zeitgeschichte, 1971, B 17, S. 14 (18).

1096) Hinrichs, Aus Politik und Zeitgeschichte, 1971, B 17 S. 19 unter Anlehnung an den Bericht zur Reform der Struktur, S. 165 f.; vgl. auch Fromme, ZParl. 1970, 53 (58, 61 f., 64 f.); Wagener, S. 34 ff.

1097) Fromme, ZParl. 1970, 53 (58, 61, 64); ders., FAZ, Nr. 163, v. 18.3.67, S. 8.

nach den im Gesetzgebungsverfahren bekundeten Auffassungen und den in der Literatur im Anschluß hieran vertretenen Meinungen kommen als Motivation für die Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre folgende Gesichtspunkte in Betracht:

1. Mitglieder der Bundesregierung sollen hierdurch in ihren politischen Funktionen unterstützt und damit die politische Führung innerhalb der Exekutive gestärkt werden.

2. Die Parlamentarischen Staatssekretäre sollen die Bundesminister arbeitsmäßig entlasten, insbesondere die Verbindungen zu den parlamentarischen Gremien, zu den Parteien und zur Öffentlichkeit pflegen und verbessern.

3. Durch die Parlamentarischen Staatssekretäre sollen die Bundesminister hinsichtlich eines Teiles ihrer Repräsentationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit entlastet werden, vor allem gegenüber ihrer in Verbänden organisierten Form.

4. Durch die Einrichtung dieser Institution soll die Heranbildung befähigter Parlamentarier zu Ministeranwärtern ermöglicht werden. Die Parlamentarischen Staatssekretäre sollen somit die Chance erhalten, für eine eventuelle spätere Übernahme von Ministerämtern Erfahrungen zu sammeln.

5. Die beamteten Staatssekretäre sollen in ihren politischen Funktionen entlastet werden um sich ihrer Aufgabe als Amtschefs verstärkt widmen zu können, die politischen Beamten insgesamt - soweit praktikabel - "entpolitisiert", die Ausweitung dieser Institution zumindest vermieden werden.

6. Schließlich liegt noch die Vermutung nahe, daß die Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre

auch der Erleichterung von Koalitionsbildungen dienen soll, da durch die Vermehrung der politisch zu besetzenden Staatsämter eine große Anzahl von Posten-Aspiranten befriedigt werden kann.

II. Die Verfassungsmäßigkeit der Einrichtung der Parlamentarischen Staatssekretäre

Die Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs besitzt keine Verfassungsorgan-Qualität.[1098] Nach der augenblicklichen Ausgestaltung sollen dem Parlamentarischen Staatssekretär keine eigenständigen Aufgaben und Befugnisse zukommen. Der Parlamentarische Staatssekretär ist vom Zweck der Institution her der politische Mitarbeiter des Bundesministers. Er soll in dieser Stellung die politische Führung im Ministerium stärken. Allein von dieser Aufgabenstellung her gewinnt er noch keine selbständige Stellung im Verfassungsgefüge. Das ergibt sich auch daraus, daß ihm keine politische Verantwortung gegenüber dem Regierungschef oder dem Parlament eingeräumt werden soll. Der Parlamentarische Staatssekretär ist zwar im Bereich des materiellen Verfassungsrechts angesiedelt, ihm fehlen aber die Qualitäten, die zu den entscheidenden Merkmalen eines Verfassungsorgans gehören, wie selbständige Stellung und eigene Verantwortung.[1099]

1098) Vgl. hierzu auch Bericht zur Reform der Struktur, wo auf S. 178 f. u.a.zu dieser Frage, allerdings mehr im Hinblick auf die Einführung von Staatsministern, Stellung genommen wird. A.A. Knöpfle, Diskussion zu Hopf, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 145 ff.

1099) So allgemeine Meinung, vgl. hierzu im einzelnen die ausführlichen Begründungen bei Laufer, S. 26 ff.;Fehlig, S. 190 ff.; vgl. auch Staff, S. 28 ff.; Bericht zur Reform der Struktur, a.a.O., S. 179.

Durch die neue Institution werden Art. 62 GG und Art. 65 S. 2 GG nicht berührt. Der Parlamentarische Staatssekretär ist weder Mitglied der Bundesregierung, da Art. 62 GG den Kreis der Regierungsmitglieder abschließend umschreibt, noch übt er eine selbständige, weisungsunabhängige Tätigkeit aus, so daß auch das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit des Ressortchefs gemäß Art. 65 S. 2 GG nicht verletzt wird.[1100)]

Die Weisungsfreiheit des Parlamentarischen Staatssekretärs in seiner Rolle als Mandatsträger (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) könnte durch seine Weisungsgebundenheit als politischer Mitarbeiter im Ministerium beeinträchtigt sein,wenn ein Widerspruch zwischen seiner politischen Überzeugung und dem politischen Handeln der Regierung, die er amtlich zu vertreten hat, entsteht. Wie Fehlig[1101)] zu Recht bemerkt, müßte der Parlamentarische Staatssekretär in diesem Falle konsequenterweise seine Entlassung gemäß § 6 PStSG verlangen.[1102)]

1100) Für viele vgl. Fehlig, S. 190; Honnacker/Grimm, S. 57; Dietrich, ParlStSG, S. 5.

1101) Fehlig, S. 203; vgl. auch Honnacker/Grimm, S. 57; Benda, ParlStSG, S. 4 f.; Dietrich, ParlStSG S. 7.

1102) Hier verhält es sich ähnlich wie bei der Gebundenheit der Bundesminister an die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, die nicht als Beeinträchtigung der Abgeordnetenstellung der Minister angesehen wird. Zwar ist der Handlungsspielraum der Parlamentarischen Staatssekretäre gegenüber den Ministern wesentlich geringer, die Anordnungen des Ministers beziehen sich jedoch ebenfalls lediglich auf das Verhalten des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bereich der Exekutive, nicht auf seine Stellung als Abgeordneter. Vgl. hierzu auch den Bericht zur Reform der Struktur, S. 179 f.(bezogen auf Staatsminister).

Die Bestimmungen des Art. 53 Abs. 4 und 5 GG stehen der Einrichtung des Parlamentarischen Staatssekretärs nicht entgegen.[11o3] Die Übertragung hoheitsrechtlicher Befugnisse auf die Angehörigen des Öffentlichen Dienstes soll gemäß Art. 33 Abs. 4 GG nur "in der Regel" erfolgen, kann unter der Voraussetzung einer sachlichen Begründung also auch von Parlamentarischen Staatssekretären wahrgenommen werden.[11o4] Aus der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums kann nicht gefolgert werden, daß es dem Gesetzgeber verwehrt sei, in die Spitze der Exekutive einen Amtsträger sui generis einzubauen. Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist weder eine bestimmte Organisationsform noch eine besondere Strukturierung der Bundesregierung und ihrer einzelnen Geschäftsbereiche vorgeschrieben.[11o5]

Gegen die Vereinbarkeit der Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs mit dem parlamentarischen Regierungssystem bestehen nach einhelliger Auffassung[11o6] unter folgenden Voraussetzungen keine Bedenken:

> Der Parlamentarische Staatssekretär muß hierarchisch unter dem Minister angesiedelt sein, dem die alleinige Leitung des Ressorts erhalten bleiben muß, der Parlamentarische Staatssekretär darf daher nicht "Neben-, sondern nur Unterminister", also politischer Gehilfe des Ressortchefs sein;

11o3) Vgl. Schäfer, DöV 1969, 38 (45); Fehlig, S. 2o3 ff.; Laufer. S. 26 f.; Bericht zur Reform der Struktur, a.a.O., S. 179; offenlassend Knöpfle, Diskussion zu Hopf, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 147.

11o4) Fehlig, S. 2o5.

11o5) Laufer, S. 27; Fehlig, S. 2o7.

11o6) Eschenburg, Zur politischen Praxis, Bd. II, S. 19; Münch, Die Bundesregierung, S. 2oo ff.; Partsch, VVDStRL 1958, 1o7; Klein, DVBl. 1965, 862 (864); Laufer, S. 29 f.; Fehlig, S. 2o7 ff.

der Parlamentarische Staatssekretär darf nicht selbst Kabinettsmitglied sein;
der Parlamentarische Staatssekretär darf nicht - gerade in Koalitionsregierungen - die Position eines Contre-Ministers einnehmen.[1107])

Fraglich ist, ob der erweiterte Einbau von Parlamentariern in die Exekutive mit dem Gewaltenteilungsprinzip vereinbar ist, da außer der traditionellen Verknüpfung von Ministeramt und Abgeordnetenmandat weitere Abgeordnete des Bundestages in der Spitze der vollziehenden Gewalt, den Bundesministerien, tätig sind. Die Ausstattung der Parlamentarischen Staatssekretäre mit Weisungsbefugnissen gegenüber den Bediensteten der Ministerien könnte unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung einen unzulässigen Einbruch in die eigenständige Staatsgewalt der Exekutive darstellen.[1108])

Bei der Anwendung des Grundsatzes der Gewaltenteilung muß zunächst davon ausgegangen werden, daß eine strikte Trennung der Gewalten im parlamentarischen Regierungssystem nicht durchführbar und vom Grundgesetz auch nicht beabsichtigt ist.[1109]) Es liegt vielmehr ein begrenztes Ineinandergreifen von gesetzgebender, vollziehender und rechtsprechender Gewalt vor.[1110]) Einigkeit besteht, daß jedoch keine

---

1107) Zur Frage des Contre-Ministers vgl. auch Gillessen, FAZ Nr. 293 v. 17.12.66, S. 2; Eschenburg, Die Zeit, v. 3.10.57, S. 1 (Nr.40); ders., Die Zeit, v. 18.1.63 (Nr. 3), S. 4; ders., Zur politischen Praxis, Bd. II, S. 31 (33 f.); ders., Die Zeit, v. 29.7.66 (Nr. 31), S. 4; Rapp, FAZ, Nr. 91, v. 19.4.67, S.1; Fromme, FAZ Nr. 163 v. 18.7.67, S. 8; ders., FAZ v. 11.1.67, S. 1 (Nr. 9).

1108) Schäfer, DöV 1969, 38 (44); ders., Aussprache zu dem Vortrag von Hopf in Öffentl. Dienst u. polit.Bereich, S. 141.

1109) So allgem. Meinung, stellvertr. Staff, S. 31.

1110) Vgl. hierzu die Beispiele bei Staff, S. 31; Peters, H., Die Gewaltentrennung in moderner Sicht, S. 11 ff.; Scheuner, DÖV 1957, 633 (636).

der drei Staatsgewalten in den "Kernbereich" einer anderen hinübergreifen darf, um die notwendige wechselseitige Kontrolle nicht zu gefährden.[1111]

Hiervon ausgehend dient das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs zunächst der Verschränkung zwischen dem Parlament und der Exekutivspitze und ist ebenso wie das Amt eines Bundesministers mit dem eines Bundestagsabgeordneten kompatibel.[1112] Allerdings könnten sich daraus Bedenken ergeben, daß grundsätzlich niemand an der Beschlußfassung über Gesetze mitwirken darf, die er als Vollzugsorgan auszuführen hat.

Bei der Ausübung von Weisungsrechten handelt der Parlamentarische Staatssekretär zwar stets nur im Auftrage des Ministers. Er besitzt keine eigenen Befugnisse neben denen des Ministers, sondern nimmt nur solche des Ressortchefs nach dessen spezieller Weisung und unter dessen parlamentarischer Verantwortung wahr.[1113] Wenn ihm jedoch reine Fachabteilungen unterstellt werden, ergibt sich für ihn eine Kollisionsgefahr zwischen einer sachgerechten Aufgabenerfüllung im Parlament und seinem Exekutivamt, weil er eine rein politische Stellung hat und seine Sachverantwortung nicht institutionell abgesichert ist.[1114] Es ist daher mit Staff[1115] davon auszugehen, daß

1111) Vgl. für viele: BVerfGE 2, 86; BVerfGE 7, 295; Maunz-Dürig, in MDH, Art. 2o, Rdnr. 81; v. Mangoldt-Klein, Art. 2o, Anm. V 5 b; Küster, AöR 75, 412; Staff, S. 32.

1112) Fehlig, S. 199.

1113) So Fehlig, S. 199 f.; Laufer, S. 25 f.; Hopf, Diskussion, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 148.

1114) Staff, S. 56.

1115) Staff, S. 56.

die Tätigkeit des Parlamentarischen Staatssekretärs in rein fachbezogenen Aufgabenbereichen der Ministerialbürokratie zu einer Kollision mit ihrer Stellung als Mandatsträger führt,[1116] da in diesem Falle der Parlamentarische Staatssekretär einerseits an der Beschlußfassung über die Gesetze mitwirkt, andererseits diese als Vollzugsorgan auszuführen hat.[1117]

Auch in anderen Fällen ist eine Beteiligung des Parlamentarischen Staatssekretärs, der bei Ausübung seiner Exekutivfunktionen der Regierung näher steht als dem Parlament,[1118] an den Aufgaben des Bundestages dann unzulässig, wenn diese Funktionen sachlich nicht miteinander zu vereinbaren sind. Das wird z.B. überwiegend angenommen für die Beteiligung Parlamentarischer Staatssekretäre an den Ausschüssen des Bundestages, weil hier besonders intensiv die Vorbereitung der Gesetzgebungsarbeit betrieben wird.[1119]

Diese Beispiele zeigen, daß aus dem Gewaltenteilungsprinzip hergeleitete Bedenken[1120] nicht so leicht

---

1116) Staff, S. 56.

1117) Staff, S. 54; vgl. auch BVerfGE 12, 73 (77); 18, 172 (183).

1118) Benda, ParlStG, S. 4; Fehlig, S. 201; vgl. zur Stellung der Parlamentarischen Staatssekretäre bei Auflösung des Bundestages Zeh, Parlament Nr. 35, v. 26.8.72, S. 13; Herzog, Die Stellung der Parlamentarischen Staatssekretäre im Falle der Bundestagsauflösung, Speyer, 1972, m.w.Nachw.

1119) Fromme, Sie sitzen auf der Regierungsbank, FAZ 1967, Nr. 163, v. 18.7.67, S. 8; Benda, ParlStG, S. 5; Fehlig, S. 201 f.; unter Berücksichtigung dieser Rechtslage haben allerdings alle Parlamentarischen Staatssekretäre bei ihrer Ernennung ihre Ausschußsitze niedergelegt.

1120) Schäfer, DöV 1969, 38 (43 f.); ders., Diskussion zu Hopf, in: Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 141.

von der Hand zu weisen sind, wie dies gemeinhin von der h.M.[1121] getan wird. Vielmehr ergeben sich - wie oben aufgezeigt - aus der Doppelstellung der Parlamentarischen Staatssekretäre im Bereich der Legislative und der Exekutive Ansätze zu Kollisionen, die den Kernbereich des Gewaltenteilungsprinzips berühren und eine genaue Aufgabenbegrenzung sowie eine grundgesetzliche Verankerung der Institution - wie dies z.B. auch beim Wehrbeauftragten geschehen ist - unerläßlich erscheinen lassen.[1122]

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß der Parlamentarische Staatssekretär lediglich politischer Gehilfe und Mitarbeiter des Bundesministers, nicht Inhaber originärer Macht, kein Mitglied der Bundesregierung, kein in die Amtshierarchie integrierter, weisungsberechtigter Vorgesetzter und damit auch nicht rechtlicher Vertreter des Bundesministers, sondern nur dessen politischer Vertreter "in der Erklärung" sein kann.[1123] Entgegen der Vorschrift des § 14 Abs. 3 GeschOBuReg dürfen dem Parlamentarischen Staatssekretär im Hinblick auf eine mögliche Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips keine Aufgaben in der Leitung des Ministeriums als oberster Bundesbehörde, also keine administrativen Aufgaben, übertragen werden.[1124]

1121) Laufer, S. 25 ff.; Fehlig, S. 196 ff.; Klein DVBl. 1965, 862 f.; Hopf, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, Diskussion, S. 148; Böckenförde, Diskussion zu Hopf, a.a.O., S. 142 f.; Partsch, ebenda, S. 144.

1122) Schäfer, DöV 1969, 38 (43 f.); Bericht zur Reform der Struktur, a.a.O., S. 18o (in Bezug auf Staatsminister).

1123) Honnacker/Grimm, S. 58; Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 228, 229.

1124) Ebenso Lechner/Hülshoff, S. 345; Honnacker/Grimm, S. 59; Staff, S. 56.

III. Aufgabenabgrenzung und Kollisionsprobleme zwischen beamtetem und Parlamentarischem Staatssekretär

1. Allgemein

Die Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre brachte das Problem der Aufgabenabgrenzung zu den beamteten Staatssekretären und die damit verbundenen Kollisionsgefahren mit sich. Dabei muß der besondere Aspekt berücksichtigt werden, daß die gesetzliche Normierung der Befugnisse des Parlamentarischen Staatssekretärs einerseits bewußt allgemein gehalten worden ist, um die Institution ohne zu starke Normgebundenheit praktisch erproben zu können, daß andererseits jedoch bei allen am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten Einigkeit darüber bestand, Spannungen, Reibungen und Konflikte zwischen dem Parlamentarischen Staatssekretär und dem Minister bzw. dem beamteten Staatssekretär zu vermeiden.[1125)]

Grundlage zur Bewältigung dieses Problems sollte eine starke persönliche Vertrauensbeziehung zwischen Minister und "Ministerlehrling" sein, was auch darin seinen Ausdruck findet, daß der Vorschlag zur Ernennung und Entlassung eines Parlamentarischen Staatssekretärs nur im Einvernehmen mit dem zuständigen Bundesminister gemacht werden kann und daß die Tätigkeit des Parlamentarischen Staatssekretärs zugleich mit dem Amtsverhältnis seines Ministers endet.[1126)]

1125) Vgl. auch Bericht zur Reform der Struktur, a.a.O., S. 145. Nach Presseberichten ist es zu erheblichen Kompetenz-Kollisionen zwischen beamteten und Parlamentarischen Staatssekretären gekommen, vgl. Der Spiegel, 25. Jahrg. Nr. 1o, v. 1.3.1971, S. 41 ff.

1126) Bericht zur Reform der Struktur, a.a.O., S. 145.

In dem Bericht des Innenausschusses[1127] ist das Verhältnis zwischen Parlamentarischem Staatssekretär und dem Minister bzw. dem beamteten Staatssekretär im Hinblick auf die Kollisionsproblematik wie folgt umschrieben worden:

> "Einigkeit bestand zunächst zwischen der Regierung und dem Ausschuß darüber, daß der Parlamentarische Staatssekretär nicht in die Amtshierarchie eingegliedert werden sollte. Der Sinn der neu zu schaffenden Institution kann nicht darin bestehen, die Zahl der beamteten Staatssekretäre durch weitere Staatssekretäre zu erhöhen und damit potentielle Zuständigkeitskonflikte zu schaffen. Auch soll kein neuer Instanzenzug eingeführt werden, in dem der Parlamentarische Staatssekretär zwischen Minister und beamteten Staatssekretär eingeschaltet wird. Das Schwergewicht der Tätigkeit des Parlamentarischen Staatssekretärs liegt vielmehr im politischen und parlamentarischen Bereich. Er ist der engste politische Mitarbeiter des Ministers, der den Minister zwar nicht rechtlich, aber politisch nach außen zu vertreten vermag und ihn damit in der Wahrnehmung seiner Aufgaben entlastet. Es muß dem Ermessen des Ministers überlassen bleiben, den Aufgabenbereich und das Tätigkeitsfeld des Parlamentarischen Staatssekretärs allgemein und im Einzelfalle zu bestimmen. Damit dürfte die Gefahr möglicher Spannungen zwischen dem Bundesminister und dem Parlamentarischen Staatssekretär nach Ansicht des Ausschusses auf ein Mindestmaß beschränkt sein. Der Ausschuß war sich bewußt, daß die Abgrenzung des Tätigkeitsbereiches von Parlamentarischem Staatssekretär und beamtetem Staatssekretär zu Schwierigkeiten und Kollisionen führen kann. 1128) Auch hier muß es dem Minister überlassen bleiben, durch eine entsprechende Abgrenzung der Tätigkeits- und Zuständigkeitsbereiche dieser Gefahr zu begegnen." 1129)

Inwieweit die verfassungsmäßige Sollvorstellung und die oben aufgezeigten Intentionen des Gesetzgebers

---

1127) Zu Drucks. V/1556.

1128) Vgl. hierzu auch Partsch, VVDStRL, Heft 16, (1958) 74 (1o7 ff.).

1129) Vgl. hierzu auch Carstens, S. 17o.

zur Vermeidung von Konflikten zwischen den verschiedenen Beteiligten mit der tatsächlichen Ausgestaltung der Institution übereinstimmen, läßt sich an Hand einer Untersuchung der konkret vorgenommenen Aufgabenabgrenzung zwischen Parlamentarischem und beamtetem Staatssekretär ermitteln. Hierbei wird gleichzeitig die Frage zu klären sein, inwieweit durch die Einführung des Parlamentarischen Staatssekretärs die transformierende Funktion der Institution des politischen Beamten an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung beeinflußt, verändert bzw. eingeschränkt wird. Ausgegangen werden soll dabei unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorschriften (PStSG, GeschOBuReg, GGO I), von den Organisationsplänen der einzelnen Ressorts sowie von den Hausanordnungen bzw. -verfügungen, die die einzelnen Ressortchefs zur Abgrenzung der Aufgabenverteilung zwischen Parlamentarischem und beamtetem Staatssekretär erlassen haben.[1130)]

2. Die einzelnen Regelungen

a) Motivations- und verfassungskonforme Regelungen

Nach der Regierungsneubildung im Dezember 1972 sind im Bundeskanzleramt und in den meisten Ministerien[1131)]

1130) Dabei kann im einzelnen nicht berücksichtigt werden, inwieweit sich neben den Hausanordnungen noch stillschweigende Regelungen durchgesetzt haben, da dies von hieraus nicht nachprüfbar ist. Vgl. hierzu den Hinweis im Bericht zur Reform der Struktur, S. 148.

1131) So im Auswärtigen Amt, im Innen-, Landwirtschafts-, Arbeits-, Familien-, Städtebau-, Post-, Bildungs- und im Forschungsministerium.

- anscheinend wegen gesammelter negativer Erfahrungen[1132] - klare motivations- und verfassungskonforme Kompetenzabgrenzungen zwischen den beamteten und den Parlamentarischen Staatssekretären vorgenommen worden. Dies ist in den betroffenen Ressorts entweder durch Hausanordnungen geregelt[1133] worden oder wird unter Außerachtlassung der nicht verfassungskonformen Regelungen des § 14 a GeschOBuReg aufgrund direkter Anwendung der §§ 14 Abs. 2 und 3, 23 Abs. 2 GeschOBuReg, §§ 3 und 6 GGO I sowie des § 1 PStSG gehandhabt.[1134]

1132) Übereinstimmend haben mehrere leitende Ministerialbeamte in Bonn dem Verf. bestätigt, daß sich die direkte Unterstellung von Abteilungen oder Referaten unter die Leitung von Parlamentarischen Staatssekretären wegen der meist fehlenden Verwaltungserfahrung dieses Personenkreises nicht bewährt habe. Auch sei es deswegen zu starken Spannungen und Reibungen mit den beamteten Staatssekretären gekommen.

1133) So im Bundeskanzleramt, Auskünfte v. 16.2.73 - I/1 - K 43648/73 -, v. 23.2.73 - I/1 - Org.- 00000 - An 3/73; im Auswärtigen Amt, Hausverfügung v. 29.5.73; im Bundesministerium des Innern, Hausanordnung, Gruppe 6, Blatt 2; im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Auskunft v. 7.6.73 (telefon.).

1134) So im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Auskunft v. 15.2.73 - I a 1 - 1o2o1.1; im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Auskunft v. 6.6.73 (telefon.); im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (dort ist allerdings eine Hausverf. in Vorbereitung), Auskünfte v. 14.5.73 - ZP 1-0-515-218/72 - sowie v. 6.6.73 (telefon.); im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Auskünfte vom 6.2.73 - Z 1 - 11o13o und v. 6.6.73 (telefon.); im Bundesministerium für Forschung und Technologie, Auskünfte v. 8.2.73 - I A 3 - 1oo1-1-5/73 u. v. 6.6.73 (telefon.); im Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen, Auskunft v. 14.2.73 - 7o2-3 12oo-o sowie Organisationsplan nach dem Stand v. 16.5.72.

Danach wird der Geschäftsbetrieb dieser Ministerien von den beamteten Staatssekretären geleitet. Ihnen ist die Behördenorganisation unterstellt; sie sind in ihrer Funktion als Amtschef befugt, den ihnen nachgeordneten Beamten Weisungen zu erteilen. Die Parlamentarischen Staatssekretäre dagegen unterstützen die Minister bei der Erfüllung ihrer politischen Aufgaben. Sie haben dabei insbesondere die Verbindung zum Bundestag und zum Bundesrat sowie zu deren Ausschüssen, zu den Fraktionen und deren Arbeitskreisen sowie zu den Parteien zu pflegen. Organisationseinheiten ihrer Ressorts sind ihnen nicht direkt unterstellt; sie haben daher auch kein Weisungsrecht.[1135] Die Abgrenzung der Vertreterfunktionen zwischen den beamteten und Parlamentarischen Staatssekretären sowie ihre gegenseitige Vertretung richtet sich nach §§ 14 Abs. 2 und 3, 23 Abs. 2 GeschOBuReg, §§ 3 und 6 GGO I.[1136]

Die Hausverfügungen des Bundeskanzleramtes, des Auswärtigen Amtes und des Innenministeriums enthalten

---

1135) Bis zur Regierungsneubildung im Dezember 1972 waren im Bundesministerium des Innern und im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit den Parlamentarischen Staatssekretären ganze Abteilungen direkt unterstellt. Sie waren damit unzulässigerweise den beamteten Staatssekretären funktionsmäßig völlig gleichgestellt (Organisationsübersicht des Bundesministeriums des Innern nach dem Stand v. 15.2.72; vorläufige Organisationsübersicht des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit nach dem Stand v. 9.3.72; Auskunft desselben v. 16.4.72 - Z 7 - 51o-2o1/72 -).

1136) Vgl. hierzu auch die Ausführungen oben, S. 381 ff.

darüber hinaus noch sinngemäß gleiche Bestimmungen zur Frage der Informationspflicht, des Dienstwegs und des Geschäftsverkehrs.[1137] Danach sind die Parlamentarischen Staatssekretäre über alle Angelegenheiten von grundsätzlicher politischer Bedeutung laufend zu unterrichten. Insbesondere erhalten sie von Kabinettsvorlagen und Berichten über die Beratungsergebnisse der Ausschußsitzungen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates einen Abdruck. Zur Erledigung der ihnen obliegenden besonderen politischen Vertretungsaufgaben können die Parlamentarischen Staatssekretäre Auskünfte und Aktenvorlagen erhalten und sich insofern der Behördenorganisation ihres Ministeriums bedienen. Der Geschäftsverkehr zwischen den Parlamentarischen Staatssekretären und ihren Ministern läuft über die beamteten Staatssekretäre.

Im Bundeskanzleramt gibt es einen Bundesminister für besondere Aufgaben.[1138] Dieser nimmt auch am Geschäftsverkehr des Bundeskanzleramtes teil. Danach erfolgen Vorlagen an den Bundesminister für besondere Aufgaben und den Parlamentarischen Staatssekretär über den Chef des Bundeskanzleramtes. Vorlagen an den Bundeskanzler erfolgen über den Chef des Bundeskanzleramtes und, wenn es sich um Gebiete der Außen-, Verteidigungs-

---

1137) Vgl. die Nachw. bei Fußn. 1133.

1138) Auch beim Stellvertreter des Bundeskanzlers und Bundesminister des Auswärtigen gibt es einen Bundesminister für besondere Aufgaben. Dieser nimmt jedoch nicht am Geschäftsverkehr des AA teil (vgl. Hausverf. AA v. 29.5.73) und hat einen eigenen (wenn auch kleinen) Mitarbeiterstab. Dagegen hat der Bundesminister für besondere Aufgaben beim Bundeskanzler keine eigene Behördenorganisation. Ihm unmittelbar zugeordnet ist nur ein persönlicher Referent. Im Bedarfsfall kann er sich des Bundeskanzleramtes bedienen (Auskunft v. 23.2.73 - Bundeskanzleramt - I/1 - Org. - 00000 - An 3/73).

und Deutschlandpolitik handelt, über den Bundesminister für besondere Aufgaben oder, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, die die Beziehungen zu den gesetzgebenden Körperschaften betreffen, über den Parlamentarischen Staatssekretär.[1139)]

b) Abweichende Regelungen

Abweichend von den oben beschriebenen motivations- und verfassungskonformen Regelungen haben die übrigen 7 Ministerien auch von der Möglichkeit des § 14 a GeschOBuReg Gebrauch gemacht und den Parlamentarischen Staatssekretären die Erfüllung besonderer fachlicher Aufgaben übertragen.[1140)]

Im Bundesministerium der Justiz sind dem Parlamentarischen Staatssekretär als besondere Aufgabengebiete die Reform des Strafrechts und die Beantwortung

---

1139) Auskunft des Bundeskanzleramtes v. 16.2.73 - I/1 - K 43648/73 -. Zur früheren Organisation des Bundeskanzleramtes vgl. oben Fußn. 820 -. Trotz der nunmehr motivations- und verfassungskonformen Kompetenzabgrenzung ist es im Bundeskanzleramt anscheinend nach der Regierungsneubildung (Dez. 72) zu Spannungen und Kompetenzstreitigkeiten gekommen (vgl. Der Spiegel, Nr. 9 27. Jahrg., v. 26.2.73, S. 27 f.).

1140) Bundesministerium der Justiz, Hausverfügungen v. 22.6.70 - 1400/6 SH 65 - 6483/70 und 6484/70 mit Gültigkeitsbestätigung v. 7.2.73; Auskunft des Bundesministeriums der Finanzen v. 7.6.73 (telefon.) und Organisationsplan des Ministeriums nach dem Stand v. Febr. 1973; Bundesministerium für Wirtschaft, Hausverfügung Nr. 1/73 v. 4.1.73; Bundesministerium der Verteidigung vgl. Mann, S. 93 ff.; Bundesministerium für Verkehr, Hausnachrichten Nr. 78/70 v. 6.10.70 mit Gültigkeitsbestätigung v. 6.2.73; Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Auskunft v. 8.2.73 - I 1 - 1010 -; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Hausverf. Nr. 25/60 v. 14.11.69 mit Bestätigung der Gültigkeit v. 13.6.73.

der mündlichen und schriftlichen Fragen übertragen worden, soweit sich dies der Minister nicht für den Einzelfall vorbehalten hat. Zur Erledigung seiner Aufgaben kann der Parlamentarische Staatssekretär Aktenvorlage, Auskünfte und Stellungnahmen verlangen.[1141)]

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Finanzen unterstützt den Minister bei der Erfüllung seiner Regierungsaufgaben, insbesondere in Angelegenheiten des Bundeshaushalts und des industriellen Bundesvermögens. Zur Erfüllung dieser Aufgaben stehen ihm die entsprechenden Abteilungen "zur Verfügung", sind ihm aber nicht unterstellt.[1142)]

Der Bundesminister für Verkehr hat dem Parlamentarischen Staatssekretär im Rahmen des § 14 a GeschO-BuReg als Fachaufgaben die Befassung mit allen Problemen übertragen, die mit der Modernisierung der Deutschen Bundesbahn, insbesondere in wirtschaftlicher, technischer, rechtlicher, organisatorischer und finanzieller Hinsicht zusammenhängen. Auch die Probleme des kombinierten Verkehrs - soweit nicht der Werkverkehr betroffen ist - obliegen seinem Aufgabenbereich. Zur Erledigung dieser besonderen Aufgaben kann er Auskünfte und Aktenvorlage verlangen.[1143)]

Im Bundesministerium für Wirtschaft hat der Parlamentarische Staatssekretär den Minister bei der Erfüllung seiner politischen und fachlichen Aufgaben zu unterstützen.[1144)]

1141) Vgl. die Nachweise in Fußn. 114o.

1142) Vgl. die Nachweise in Fußn. 114o.

1143) Vgl. die Nachweise in Fußn. 114o.

1144) Vgl. die Nachweise in Fußn. 114o, sowie den Organisationsplan des Bundesministeriums für Wirtschaft, Stand: Juni 1973.

Dem Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen sind die Aufgaben übertragen, die das Zonenrandgebiet betreffen. Ihm sind deshalb die diesbezüglichen Referate direkt unterstellt.[1145)]

Im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit werden dem Parlamentarischen Staatssekretär vorübergehend oder auf Dauer besondere Aufgabenbereiche zugewiesen. Dabei handelt es sich vorwiegend um die Bildungshilfe, die gewerbliche Berufsausbildung, die Bevölkerungsplanung, die Bund-Länder-Beziehungen und die Forschung. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben erfolgt in Zusammenarbeit mit den zuständigen Referaten oder durch Bildung von Projektgruppen, die unter Leitung des Parlamentarischen Staatssekretärs stehen und seiner fachlichen Weisung unterliegen. Außerdem übernimmt der Parlamentarische Staatssekretär die Vertretung des Ministeriums in verschiedenen Entwicklungsorganisationen. Auch zur Wahrnehmung dieser Aufgaben kann er die erforderlichen Weisungen an die zuständigen Referate erteilen.[1146)]

Im Bundesministerium für Verteidigung nimmt der Parlamentarische Staatssekretär besondere Aufgaben im militärischen Bereich mit entsprechenden Weisungsrechten wahr.[1147)] Die Vertretung des Ministers bei Ausübung der Befehls- und Kommandogewalt obliegt

---

1145) Vgl. den Nachweis in Fußn. 114o sowie Adam, S. 62 und den dort auf S. 99 f. abgedruckten Organisationsplan des Ministeriums nach dem Stand vom Februar 197o, der immer noch gilt.

1146) Vgl. die Nachweise in Fußn. 114o.

1147) Mann, S. 93 ff.

allerdings den beamteten Staatssekretären.[1148] Zur Erhöhung der Kommunikation in der Führungsspitze leiten der Minister, der Parlamentarische Staatssekretär und die beiden beamteten Staatssekretäre das Ministerium gemeinsam als Team.[1149]

Die den Parlamentarischen Staatssekretären in den 7 Ministerien gemäß § 14 a GeschOBuReg übertragenen besonderen Aufgaben haben zwar einen starken tagespolitischen Bezug. Bei ihrer Erfüllung ist es auch besonders wichtig, daß die Intentionen der Regierung genau beachtet und voll verwirklicht werden. Es handelt sich bei diesen Aufgaben aber nicht um ein reines Festsetzen und Entwickeln politischer Zielvorstellungen, nicht um überwiegend schöpferische Entscheidung, sondern es geht bei diesen Aufgaben überwiegend um die Gestaltung und Ausführung politischer Zielvorstellungen. So soll etwa der Par-

---

1148) Stellvertr. für viele m.w.Nachw. Mann, S. 95 ff.; Dürig, in MDH, Rdnr. 33 zu Art. 65a GG; Ehrhardt, NZfW 1970,41 ff. (44); vgl. auch die Beiträge von Quaritsch und v. Unruh in VVDStRL Heft 26, S. 207 ff., 157 ff.; Fehlig, S. 83 ff.; Dürig, von der Heydte, Böckenförde in: Stellvertretung im Oberbefehl, S. 19 ff.; 35 ff., 43 ff.; Laufer, S. 66 ff. schlägt unter Anlehnung an Böckenförde, a.a.O., vor, die Vertretung des Ministers in der Befehls- und Kommandogewalt dem ParlStS zu übertragen, da letzterer zur pol. Leitung des Ressorts gehäre. Das ist abzulehnen, da die wirklich pol. Entscheidungen im Bereich der Kommandogewalt der vertretende Minister (für Verkehr) trifft. Die verbleibende Vertretung im administrativen Bereich der Ausübung der Kommandogewalt sollte aber entspr. § 14 Abs. 3 GeschO-BuReg dem beamteten Staatssekretär vorbehalten bleiben.

1149) Vgl. nähere Einzelh. hierzu bei Mann, S. 93 f. Anscheinend haben aber Kommunikationsschwierigkeiten trotz des Teamprinzips weiterbestanden, wie die Presseberichte im Zusammenhang mit der Versetzung des Staatssekretärs Wetzel in den einstw. Ruhestand zeigen. Laut "Der Spiegel", 26. Jhrg. v. 17.7.72, Nr. 30, S. 21 (22) habe Wetzel sich geweigert, im Führungsteam mitzumachen, er habe regelmäßig bei den Abteilungsleiterbesprechungen gefehlt und sich in einen Kompetenzkrieg mit einem anderen Staatssekretär verstrickt.

lamentarische Staatssekretär im Justizministerium nicht die politischen Zielvorstellungen für die Strafrechtsreform entwickeln, sondern für die regierungskonforme Durchführung und Erarbeitung einer Reformvorlage Sorge tragen oder der Parlamentarische Staatssekretär im Ministerium für innerdeutsche Beziehungen nicht etwa nur politische Grundsätze für die Förderung der Zonenrandgebiete festsetzen, sondern überwiegend für die Durchsetzung konkreter Förderungsmaßnahmen sorgen. Die Übertragung solcher Aufgaben stellt trotz ihres starken politischen Bezugs einen Einbruch in den Kernbereich der Exekutive und damit eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips dar.

Damit in unmittelbarem Zusammenhang steht die unzulässige Einräumung von Weisungsrechten gegenüber der Behördenorganisation. In den drei oben zuletzt genannten Ministerien ist ein Weisungsrecht in den Hausverfügungen deutlich ausgesprochen. In der Hausverfügung des Bundesministeriums für Wirtschaft sind dazu keine Angaben enthalten.[1150)] Anscheinend wird dort ein solches Weisungsrecht stillschweigend gehandhabt. Wenn in den drei erstgenannten Ministerien den Parlamentarischen Staatssekretären zur Erfüllung ihrer administrativen Aufgaben zwar die entsprechenden Organeinheiten nicht direkt unterstellt sind und der Geschäftsgang über den beamteten Staatssekretär geht, die Parlamentarischen Staatssekretäre aber Aktenvorlagen und Auskünfte verlangen können, ihnen die Organeinheiten "zur Verfügung" stehen, so kommt das faktisch einem Weisungsrecht gleich. Der Umweg über den beamteten Staatssekretär stellt nur eine

---

1150) Überhaupt dürfte der generalklauselartige Charakter der dortigen Regelung viele Ansatzpunkte zu Reibungen und Kompetenzkonflikten bieten.

formale Barriere dar, materiell ist der Einbruch in den Kernbereich der Exekutive erreicht.

§ 14 a GeschOBuReg ist daher in der augenblicklichen Ausgestaltung verfassungsrechtlich nicht haltbar. Solange die Parlamentarischen Staatssekretäre noch keine verfassungsrechtliche Organqualität besitzen, sollte sich ihr Aufgabenbereich auf eine Vertretung des Ministers "in der Erklärung", auf die Kontaktpflege zu den politischen Organen und Organisationen beschränken. Durch ihre Informationsbefugnis im Ministerium können sie gleichzeitig als politische Beobachter und möglicherweise auch politische Berater des Ministers wirken.

Die konsequente Wahrnehmung dieses Aufgabenbereichs entlastet sowohl den Minister in seinen politischen Funktionen als auch den beamteten Staatssekretär von politischen Vertretungsfunktionen in entscheidendem Maße. Die Transformationsfunktion des beamteten Staatssekretärs wird dadurch nicht überflüssig, sondern entscheidend gestärkt. Er kann sich mehr auf die Leitung der Behörde und damit seine politische Transformationsfunktion konzentrieren, was der Funktionsfähigkeit der Regierung besonders dienlich und damit zweckmäßig ist.

Vor der Einrichtung der Parlamentarischen Staatssekretäre waren die beamteten Staatssekretäre durch die Überlastung ihrer Ressortchefs mit politischen Funktionen mehr und mehr gezwungen, eine beträchtliche Anzahl dieser Funktionen - vor allem auf repräsentativem Gebiet - zu übernehmen. Dadurch entstand eine Tendenz, die die beamteten Staatssekretäre immer stärker in politische Vertretungs-und Repräsentationsfunktionen hineinwachsen ließ und sie mehr und mehr von ihren administrativen Aufgaben sowie der damit verbundenen Aufgabe der Transforma-

tion politischer Zielvorstellungen in die Verwaltung entfernen mußte. Es war daher bei der früheren Regelung eine gewisse Entfremdung der Funktionen der leitenden Beamten von ihrem ursprünglichen Aufgabengebiet zu verzeichnen.[1151)]

Das mußte um so mehr als nachteilig empfunden werden, als inzwischen die politischen Probleme immer vielschichtiger und differenzierter geworden waren. Diese Probleme erhalten mehr und mehr fachlich-wissenschaftlichen Einschlag und werden interdependenter.[1152)] Je größer aber die Spezialisierung der politischen Probleme fortschreitet und die Ressorts sich zu Zentren von Fachwissen entwickeln, desto mehr bedarf die Regierung zur Durchsetzung ihrer politischen Zielvorstellungen eines Apparates, der einerseits die Gesamtheit der politischen Problemstellungen der einzelnen Ressorts überblickt, andererseits aber auch über den notwendigen Sachverstand zur Bewertung der immer komplizierter werdenden fachlichen Aspekte der politischen Probleme verfügt,[1153)] um somit die Verwaltung den Intentionen der Regierung gefügig zu machen.

Gerade die stärker werdenden technokratischen Anforderungen an die Verwaltung bedingen in der Verwaltungsspitze Beamte, die einerseits hervorragende Technokraten sind, andererseits durch ihr Gespür und Verständnis für politische Problemstellungen in der Lage sind, ein wirksames Bindeglied zwischen

---

1151) Vgl. hierzu auch Wagener, S. 34.

1152) Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes v. 8.3.1970, S. 3; Duppré, Funktionsgerechte Verwaltung, S. 13 ff.

1153) Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes v. 8.3.1970, S. 3.

Politik und Verwaltung zu sein.[1154] Hier liegt heute in erster Linie der Aufgabenbereich der Institution des politischen Beamten. Ihm die Funktion eines politischen Gehilfen durch die Einführung des Parlamentarischen Staatssekretärs abzunehmen, erscheint daher - wenn auch die tatsächliche Aufgabenaufteilung in mehreren Ministerien zu wünschen übrig läßt - als sinnvoll.

3. Ergebnis

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß die Regelung im Bund vor Einführung des Parlamentarischen Staatssekretärs keine bessere Alternative für die Organisation von Regierung und Verwaltungsspitze darstellte. Vielmehr dient die Schaffung dieser Institution neben einer Entlastung der Minister auch einer erhöhten Zweckverwirklichung der Einrichtung des politischen Beamten, weil die beamteten Staatssekretäre sich stärker auf ihre Aufgaben in der Leitung der Ministerialorganisation und damit auch stärker auf ihre politische Transformationsfunktion konzentrieren können. Die Einrichtung des Parlamentarischen Staatssekretärs ist aber nur dann verfassungskonform, motivationsgerecht und zweckmäßig, wenn die Kompetenzabgrenzung zum beamteten Staatssekretär einheitlich in sämtlichen Ministerien unter folgenden Gesichtspunkten geschieht:

1154) Thiele, DÖD 1967, 1 (3 f.) sieht in der Technokratisierung der Verwaltung einen der Hauptgründe für das Erfordernis des Fortbestehens des Berufsbeamtentums überhaupt.

1. Dem beamteten Staatssekretär obliegt als oberstem Beamten die Leitung der gesamten Behörde. Er ist für die administrative Funktionsfähigkeit der Behörde verantwortlich und hat darüber hinaus dafür Sorge zu tragen, daß die Verwaltungsarbeit nach den politischen Intentionen der Regierung ausgerichtet ist. Der gesamte Geschäftsverkehr läuft dementsprechend über den beamteten Staatssekretär.

2. Der Parlamentarische Staatssekretär ist der politischen Leitung des Ministeriums zugeordnet. Er entlastet den Minister in seinen politischen Funktionen und Führungsaufgaben, vor allem hinsichtlich der Verbindungen zu den Parlamentarischen Gremien, zu den Parteien und zur Öffentlichkeit; er entlastet den Minister auch teilweise in seinen politischen Repräsentationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit.[1155)]

3. Andererseits wird der beamtete Staatssekretär nicht von jedem unmittelbaren Kontakt zu Parlament und Kabinett abgeschnitten werden dürfen. Wenn es nach dem zu beratenden Gegenstand sinnvoll erscheint, sollte es deshalb auch weiterhin gemäß § 14 Abs. 2 S. 2 GeschOBuReg so gehandhabt werden, daß der beamtete Staatssekretär im Parlament und im Kabinett die Auffassung des Bundesministers vertreten kann.[1156)]

4. Der Parlamentarische Staatssekretär ist über alle Angelegenheiten von politischer und grundsätzlicher Bedeutung laufend zu unterrichten. Zur Erledigung seiner politischen Vertretungsaufgaben können ihm Aktenvorlage, Auskünfte und Stellungnahmen erteilt werden.

1155) Vgl. hierzu im einzelnen Laufer, S. 69 ff. 75 ff., 81 ff., 83 ff., 88 ff., 92 ff.

1156) Vgl. hierzu auch Erster Bericht zur Reform der Struktur, a.a.O., S. 165.

Nur durch eine solch eindeutige einheitliche Abgrenzung der Kompetenzen, die auch in § 1 PStSG zum Ausdruck kommen sollte, kann die Gefahr von Konflikten und Reibungen in der Führungsspitze erheblich gemindert werden.[1157] Eine klare Aufgabenteilung ist am besten geeignet, eine sinnvolle Zusammenarbeit zu fördern. Sie dient auch am ehesten einer guten Kommunikation in der Führungsspitze, da Kompetenzstreitigkeiten in hohem Maße geeignet sind, Informationsbarrieren aufzubauen, wodurch die Funktionsfähigkeit der Regierung Schaden erleiden würde.

B. Die Zweckmäßigkeit der Einrichtung in den Ländern

I. Die Zweckmäßigkeit der Einrichtung in den Ländern im Vergleich zu den Bundesländern ohne politische Beamte

Von der Ermächtigung des § 31 BRRG haben die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg keinen Gebrauch gemacht.[1158] Es soll deshalb die Zweckmäßigkeit der Einrichtung in den Ländern im Vergleich zu diesen Bundesländern ohne politische Beamte untersucht werden. Zur Begründung für die Nichteinführung der Institution in den erwähnten drei Ländern wird in erster Linie darauf abgestellt, daß die Institution des politischen Beamten nicht der Rechtstradition dieser Länder entspreche.[1159]

1157) Auch der Entwurf eines Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (BR-Drucks. 3o8/73) = JZ 1973, 149* enthält noch keine Kompetenzabgrenzung. Vgl. hierzu auch Laufer, S. 55 f.; Carstens, Deutsche Zeitung v. 24.9.71, Nr. 39, S. 5 f.; Dorn, Deutsche Zeitung v. 24.9.71, Nr. 39, S. 5.

1158) Zur beabsichtigten Einführung der Institution in Baden-Württ. vgl. oben S. 89.

1159) Thieme, Öffentl. Dienst u.polit.Bereich, S. 151; Hahn, ZBR 1962, 346 (349); Ule, DÖV 1964, 293 (295); Anders, DÖV 1964, 1o9 (113, Fußn. 33).

Hinsichtlich des Landes Baden-Württemberg wird noch angeführt, daß von der Einführung der hier in Frage stehenden Institution u.a. deswegen abgesehen worden sei, weil nach Auffassung des Landesgesetzgebers eine klare Trennung zwischen den politischen Instanzen (Parteien, Parlament, Landesregierung), die in einem dynamischen Prozeß die jeweilige politische Gesamtrichtung zu bestimmen haben, und dem parteipolitisch neutralen, für die Kontinuität der Verwaltung verantwortlichen Beamtentum anzustreben sei.[1160] Dazu kämen die sich aus den tatsächlichen Verhältnissen im Landesbereich ergebenden Unterschiede gegenüber der Bundesverwaltung. In der wesentlich kleineren Landesverwaltung könnten die zur Entscheidung anstehenden politischen Probleme durchaus von den hierfür zuständigen Organen überblickt werden, so daß sie der Unterstützung durch bestimmte Beamte, die mit ihnen politisch übereinstimmen, nicht bedürften.[1161]

Dieses Argument war auch für die Nichteinführung der Institution in Hamburg mitbestimmend.[1162]

Für Bayern hat Hartmann[1163] als Grund angegeben, daß dem bayerischen Gesetzgeber das Rechtsinstitut der Versetzung der sog. politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand nicht "fortschrittlich" genug erschienen sei.[1164]

1160) Hahn, ZBR 1962, 346 (349) und im Anschluß an diesen Wilhelm, ZBR 1966, 357 (360); Haubrichs, ZBR 1964, 136 (137, 2.Sp.).

1161) Hahn, ZBR 1962, 346 (349).

1162) Auskunft des Senatsamts für den Verwaltungsdienst - 100.90 - 16.12.56 - v. 6.3.73; Ewald, S. 66 f.

1163) Hartmann, ZBR 1960, 253 (257).

1164) Diese Meinung ist von Anders, DÖV 1964, 109 (113, Fußn. 33) mit dem Hinweis kritisiert worden, dies sei eine Betrachtungsweise, bei der die Erfordernisse des modernen Staatslebens verkannt sein dürften. Von ausschlaggebender Bedeutung sei wohl vielmehr die in Bayern geltende Tradition gewesen.

Diese Begründungen lassen die Frage auftauchen, wie die Verwaltungsspitze in diesen 3 Ländern ohne politische Beamte organisiert und ob sich hieraus Schlüsse für eine Entbehrlichkeit der Institution auf Landesebene ziehen lassen.

In Baden-Württemberg besteht auf der einen Seite ein permanentes, die Verwaltung tragendes Berufsbeamtentum, auf der anderen Seite die Landesregierung. Diese besteht gemäß Art. 46 Abs. 2 BadWürtt.Verf. aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern. Als weitere "Mitglieder der Regierung" können Staatssekretäre und ehrenamtliche Staatsräte ernannt werden, wobei die Zahl der Staatssekretäre ein Drittel der Zahl der Minister nicht übersteigen darf. Durch Beschluß kann der Landtag den Staatssekretären und Staatsräten Stimmrecht im Kabinett verleihen.

Mit den Parlamentarischen Staatssekretären des Bundes sind diese Staatssekretäre nicht vergleichbar, weil sie Mitglieder der Regierung sind. Sie werden vom Ministerpräsidenten ernannt und entlassen, ihre Ernennung ist vom Parlament zu bestätigen, dem sie auch verantwortlich sind (Art. 46 Abs. 2 u. 3 Bad.-Württ.Verf.). Die Aufgaben, die ihnen übertragen sind, bearbeiten sie selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem ihre Ernennung bestätigenden Parlament.[1165] Sie sind daher nicht die beamteten Vertreter ihres Ministers, bekleiden von ihrer verfassungsmäßigen Stellung her vielmehr ein politisches Sonderamt, sind also auch nicht Vertre-

---

1165) Brinkers, Bundeswehrverwaltung 1967, 121; Fehlig, S. 234; 235 f.; Spreng-Birn-Feuchte, Anm. 3 zu Art. 45 Bad.Württ.Verf. (S. 173); Laufer, S. 8; vgl. außerdem die Darstellung bei Schäfer, DöV 1969, 38 (40). Vgl. hierzu auch StGH Bad-Württ., DöV 1973, 673 ff.

ter des Ministers gegenüber dem die Verwaltung tragenden Beamtenapparat.[1166] Da sie aber auch kein Ressort leiten und gemäß Art. 45 Abs. 3 Bad.-Württ. Verf. die Zahl der Minister und die Geschäftsbereiche der Ministerien durch Gesetz festgelegt werden,[1167] sind sie eher einem Minister für Sonderaufgaben oder einem Staatsminister mit Kabinettsrang vergleichbar.[1168]

Bisher ist erst zweimal ein solcher Staatssekretär bestellt worden: 1952 im Staatsministerium für die Ausarbeitung und die Vollziehung der Verfassung und nunmehr einer für Fragen der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsbeschädigten.[1169]

Diese Einrichtung des Staatssekretärs in Baden-Württemberg ist mehrfach kritisch beurteilt worden. Gerber[117o] geht davon aus, daß die wesentliche Funktion des (beamteten) Staatssekretärs die Wahrnehmung der rechtlichen Repräsentation gegenüber der politischen Leitung des Ministeriums durch den Minister ist. Hierzu sei aber ein Parlamentarischer Staatssekretär, wie er in Baden-Württemberg etabliert worden sei,

---

1166) Fehlig, S. 234 f.; Laufer, S. 8; Spreng-Birn-Feuchte, Anm. 3 zu Art. 46 Bad.-Württ.Verf. (S. 173).

1167) Vgl. die Bekanntmachung der Neuf. der VO über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Ministerien v. 8.7.52 (GBl. Bad.Württ., S. 21).

1168) Schäfer, DöV 1969, 38 (4o); Fehlig, S. 235; Laufer, S. 8 (andeutungsweise); Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 233.

1169) Schäfer, DöV 1969, 38 (4o); Spreng-Birn-Feuchte, S. 173; Laufer, S. 8; Fehlig, S. 235; auch für das Kultusministerium soll ein Staatssekretär bestellt werden.

117o) Gerber, DöV 1953, 7o (72).

untauglich. In ihm sei ein Zug zu einer bedenklichen Umbildung deutscher Staatlichkeit. Da das Beamtentum Repräsentant des Rechtes sei, dürfe am allerwenigsten die oberste Position der rechtlichen Repräsentation, das Amt des Staatssekretärs aus der Hand des Beamten genommen und in die eines Politikers gelegt werden.[1171] Diese Kritik mag zwar allgemein für eine nichtbeamtete Regelung der Verwaltungsspitze Geltung haben, geht jedoch an dem oben beschriebenen eigentümlichen Status des baden-württembergischen Staatssekretärs vorbei. Dieser ist ja gerade nicht dem beamteten Vertreter des Ministers in anderen Länderverwaltungen vergleichbar, sondern eher einem Staatsminister mit Kabinettsrang.

Treffender dagegen ist die Kritik Eschenburgs,[1172] der aus den Erfahrungen mit dem einzigen amtierenden Staatssekretär in Baden-Württemberg[1173] von einem "Fremdkörper in einem Ministerium" spricht und der Berufung weiterer Staatssekretäre in die Baden-Württembergische Landesregierung ablehnend gegenübersteht. Er geht davon aus, daß in den Ländern, bei denen das Schwergewicht in der Verwaltung liege, kein Platz für einen Parlamentarischen Staatssekretär sei.[1174]

Auch in Bayern besteht gemäß Art. 43 BayVerf. die Staatsregierung aus dem Ministerpräsidenten, den Staatsministern und den Staatssekretären. Letztere werden vom Ministerpräsidenten gemäß Art. 45 BayVerf.

1171) Gerber, DöV 1953, 7o (73).

1172) Eschenburg, Verordneter Kompetenz-Dschungel, Die Zeit, Nr. 42 v. 18.1o.68, S. 5.

1173) Josef Schwarz (CDU früher BHE).

1174) Eschenburg, Verordneter Kompetenz-Dschungel Die Zeit, Nr. 42, v.18.1o.68, S. 5.

ernannt, der hierzu zwar die Zustimmung des Landtages benötigt, nicht aber - wie bei der Ernennung eines Parlamentarischen Staatssekretärs des Bundes - das Einvernehmen mit dem jeweiligen Ressortminister bzw. das Vorliegen eines entsprechenden Kabinettsbeschlusses.[1175] Die Parlamentarischen Staatssekretäre in Bayern müssen jedoch nicht Mitglied des Landtages sein - so daß ihre Bezeichnung terminologisch ungenau ist - obwohl sie in der Praxis fast durchweg Parlamentarier sind.[1176] Nach Art. 5o Abs. 2 Satz 1 BayVerf. wird jedem Minister ein Staatssekretär "als Vertreter für einen bestimmten Geschäftsbereich" zugewiesen.[1177] Satz 2 bestätigt, daß die Staatssekretäre Sitz und Stimme in der Staatsregierung haben. Nach Art. 51 BayVerf. sind sie an die Weisungen des Ministers gebunden. Das gilt jedoch nicht bei Abstimmungen. Im Falle der Verhinderung des Ministers handeln die Parlamentarischen Staatssekretäre selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag.[1178]

1175) Fehlig, S. 238; Herzog, BayVerwBl. 1969, 225, (228).

1176) Laufer, S. 5; Fehlig, S. 238.

1177) Laufer, S. 5 f., weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß in Koalitionsregierungen darauf geachtet wird, daß Ressortminister und Staatssekretäre verschiedenen Fraktionen angehören, bei Einparteienregierungen werde nach Gruppenproporz entschieden, so sei in CSU-Regierungen traditionell der Kultusminister katholisch und dessen Staatssekretär evangelisch.

1178) Vgl. hierzu die umfassenden Darstellungen des Status des Bay.Staatssekretärs bei Fehlig, S. 238 ff., Laufer, S. 5 ff., sowie die Hinweise bei Schäfer, DÖV 1969, 38 (4o) und Anders DÖV 1964, 1o9 (113); Münch. Bundesregierung, S. 2oo f.

Diese bayerische Lösung unterliegt einer permanenten Kritik. Sie war ursprünglich gewählt worden, um die frühere bayerische Regelung der Vertretung der Minister durch beamtete, dem Parlament nicht verantwortliche Staatsräte aufzuheben.[1179] Nawiasky-Lechner[1180] weisen darauf hin,daß es schwer miteinander zu vereinbaren sei, wenn die bayrischen Staatssekretäre als vollberechtigte Kabinettsmitglieder im Kabinett auch gegen den Minister stimmen könnten, obwohl sie sonst dessen Weisungen unterworfen seien. Es ist in der Tat nicht zu verkennen, daß die Unterordnung des Staatssekretärs unter den Minister im Ministerium sich mit der Selbständigkeit des Staatssekretärs im Kabinett nur schwer vereinbaren läßt.[1181]

Laufer[1182] ist der Ansicht Eschenburgs entgegengetreten,[1183] die Einrichtung des Staatssekretärs in Bayern habe sich nicht bewährt. Sie habe sich im Gegenteil bewährt als Ausbildungs- und Bewährungs-

---

1179) Nawiasky-Lechner, S. 133, unter Hinweis auf StenBer. d. Verf.Ausschusses Bd. II, S. 522. ff.; Böckenförde, S. 232 (Fußn. 4o) bemerkt hierzu zutreffend, daß es dazu nicht der Abschaffung der Stellung des Leitenden Beamten im Ministerium bedurft hätte.

1180) Nawiasky-Lechner, Erg.-Bd. z.Handkomm., S. 26. ebenso Schäfer, DÖV 1969, 38 (4o); Laufer, S. 6; Fehlig, S. 245 f.

1181) So auch Fehlig, S. 245 und Schäfer, DÖV 1969, 38 (4o), der ausführt, die Regelung in Bayern sei ein Beispiel dafür, wie es im Bund nicht gemacht werden solle; vgl. auch Dürig, Stellvertretung im Oberbefehl, S. 29, der ausführt, der bayerische Staatssekretär sei dem Minister gegenüber "im Kabinett Kollege. im Ressort Untergebener, was persönlich und organisatorisch nicht auszuhalten sei"; vgl. auch Nawiasky-Leusser-Gerner, Anm. 7 zu Art. 5o BayVerf.

1182) Laufer, S. 7, im Anschluß an Herzog, BayVerwBl. 1969, 225 (229).

1183) Eschenburg, Die Zeit, Nr. 42 v.18.1o.68, S. 5; ders., Die Zeit, Nr. 3 v. 18.1.63, S. 4.

station für Ministrable; sie habe sich als fördernd für die Verbindung zwischen Parlament und Regierung erwiesen. Die politische, parlamentarisch-verantwortliche Leitung des Ressorts werde dadurch kontinuierlich durchgeführt. Korrekturbedürftig seien dagegen das selbständige Sitz- und Stimmrecht der Staatssekretäre im Kabinett. Der Staatssekretär sollte nur als Stellvertreter in Abwesenheit des Ministers und ohne Stimmrecht den Ministerratssitzungen beiwohnen dürfen. Zum Staatssekretär sollten nur Landtagsabgeordnete, nicht Beamte, ernannt werden; der Staatssekretär sollte nur streng weisungsgebunden handeln können.[1184)]

Schließlich hat Ule[1185)] noch die in diesem Zusammenhang wichtige Frage aufgeworfen, was in Bayern geschehen solle, wenn ein politischer Erdrutsch eintrete und der leitende Beamte sich politisch engagiert habe. Eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand komme nicht in Frage, weil es dieses Institut in Bayern nicht gebe. Eine Versetzung auf eine andere gleichwertige Stelle sei aber praktisch auch nicht möglich, denn solche Stellen seien blockiert durch Kollegen, die sich in einer ähnlichen Lage befänden. Diese widerspruchsvolle Situation müßte dazu führen, daß ein Minister und ein politischer Staatssekretär der einen Couleur mit einem leitenden Beamten der anderen zusammenwirken.[1186)] Anscheinend gingen das bayerische und das baden-württembergische System von der Voraussetzung aus, daß immer die

---

1184) Laufer, S. 7 f.; Eschenburg, Zur politischen Praxis II, S. 19; vgl. auch die ablehnende Kritik von Baer, Öffentl. Dienst und polit. Bereich, der sich für die Einführung polit. Beamter in Bayern einsetzt (S. 31, 33).

1185) Ule, Öffentl. Dienst u. polit. Bereich, S. 32.

1186) Ule, a.a.O.

gleiche politische Richtung am Ruder bleibe, dies sei mit dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie nicht ganz vereinbar.[1187]

Hamburg kennt weder die politischen Beamten noch den Parlamentarischen Staatssekretär. Dem Senat als politischem Organ steht ein permanentes Beamtentum gegenüber. Funktionsschwächen dieser Regelung sind bisher nicht bekannt geworden. Die Einführung der Institution wird unter Hinweis auf die besonderen hamburgischen Verhältnisse (kleine überschaubare Verwaltung mit überwiegend administrativen Aufgaben) dort nicht für notwendig gehalten und ist auch nicht beabsichtigt.[1188]

Die Kritik an den bayerischen und an den baden-württembergischen Verhältnissen spiegelt ein starkes Unbehagen an den dortigen Regelungen wider. Dieses Unbehagen konzentriert sich allerdings in erster Linie auf die Frage einer besseren rechtlichen Ausgestaltung der dortigen Institution des Staatssekretärs, nicht dagegen auf die Frage der Funktionsfähigkeit dieser Länderverwaltungen ohne die Einrichtung der politischen Beamten.

Lediglich aus den Äußerungen Ules[1189] und Baers[1190] ist die Forderung zu entnehmen, auch in diesen Ländern die Institution des politischen Beamten einzuführen. Diese Forderung resultiert jedoch nicht aus der Erwägung, daß in den erwähnten Ländern zur Zeit keine positive Verwaltungsarbeit wegen des Fehlens der po-

---

1187) Ule, a.a.O.

1188) Auskunft des Senatsamtes für Verwaltungsdienst der Freien und Hansestadt Hamburg v. 6.3.73 - 100.90 - 16.12.56 - vgl. auch Ewald, S. 66 f.

1189) Ule, a.a.O.

1190) Baer, Öffentl. Dienst und polit. Bereich, S. 31, 33 (Diskussion)

der politischen Beamten geleistet werden könne, sondern aus dem Gesichtspunkt einer Vorsorge für Zeiten politischer Richtungsänderungen. In der Tat dürfte es nicht von der Hand zu weisen sein, daß in den drei Bundesländern während der Nachkriegszeit Regierungen überwiegend einer Couleur etabliert waren (und sind). Es liegt daher die Annahme nahe, daß sich die Verwaltungsspitzen auf die Dauer gesehen auf diese Tatsache eingerichtet haben und daß es auch für die einzelnen Regierungen trotz des Fehlens politischer Beamter einfach war, die Spitzenpositionen mit Leuten ihres Vertrauens zu besetzen.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß - soweit von hier aus ersichtlich - die Verwaltungsarbeit auch in den Ländern ohne politische Beamte reibungslos und den politischen Intentionen der Regierung entsprechend funktionierte. Dieser Umstand dürfte jedoch eng mit der Tatsache zusammenhängen, daß es in den betroffenen Bundesländern bisher keine größeren politischen Machtverlagerungen gegeben hat.

Aus der Tatsache des Fehlens der Institution in den erwähnten drei Bundesländern kann daher nicht der Schluß gezogen werden, daß die Institution des politischen Beamten auf Landesebene unzweckmäßig ist.[1191]

1191) A.A. Leusser-Gerner-Kruis, Anm. 3 zu Art. 51 BayBG, die die Einrichtung des politischen Beamten für überflüssig halten und der bayerischen Lösung den Vorzug geben, weil sie die Beamten von politischer Beeinflussung frei halte und der Beamte sich in seiner Rechtsstellung vor Eingriffen politischer Art sicher weiß.

II. Die Zweckmäßigkeit der Einrichtung in den Ländern im Hinblick auf eine Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre

In den Bundesländern, die die Institution des politischen Beamten übernommen haben, gibt es bisher nur in Schleswig-Holstein eine dem Parlamentarischen Staatssekretär im Bund in etwa entsprechende Regelung: den parlamentarischen Vertreter des Ministers.

Gemäß § 14 GeschOLRegSchlH[1192] kann die Landesregierung für den Geschäftsbereich eines Ministers auf dessen Antrag einen parlamentarischen Vertreter ernennen. Der Minister kann sich durch diesen im Landtag und in sonstigen politischen Angelegenheiten vertreten lassen. Auf Vorschlag des Ministerpräsidenten im Einvernehmen mit dem zuständigen Fachminister kann die Landesregierung parlamentarischen Vertretern bestimmte politische Aufgaben übertragen. Insoweit ist der parlamentarische Vertreter berechtigt, sich nach näherer Regelung durch das Ministerium unterstützen lassen. Er hat darüber hinaus gegenüber den Beamten und weiteren Mitarbeitern des Ministeriums kein Weisungsrecht. Der parlamentarische Vertreter ist nicht Mitglied der Landesregierung. Sein Amt endet durch Rücktritt, Abberufung durch die Landesregierung mit Zustimmung des Ministers, Ablauf der Wahlperiode des Landtages oder bei Rücktritt des Ministers, dessen parlamentarischer Vertreter er ist. Für seine Tätigkeit erhält er eine angemessene Vergütung.

Seine besonderen politischen Aufgaben nimmt der parlamentarische Vertreter im Einvernehmen mit dem zuständigen Minister wahr, dessen politische und par-

---

1192) Geschäftsordnung der Landesregierung Schleswig-Holstein v. 25.5.71 (GVOBl. S. 321).

lamentarische Verantwortlichkeit für sein Ressort bestehen bleibt. Die parlamentarischen Vertreter haben das Recht, im Einvernehmen mit dem zuständigen Minister eigene Vorschläge in den übertragenen Bereichen an den Ministerpräsidenten und an das Kabinett heranzutragen. Bei Fragen aus den übertragenen Bereichen werden sie zu Kabinettssitzungen eingeladen.[1193)]

In der vor dem 25.5.71 geltenden Fassung des § 14 GeschOLRegSchlH[1194)] war die Übernahme "politischer Aufgaben" zur selbständigen Erledigung noch nicht möglich. Es war vielmehr ausdrücklich festgestellt, daß Verwaltungsgeschäfte nicht zur Zuständigkeit des parlamentarischen Vertreters gehörten und er auch gegenüber den Beamten und sonstigen Bediensteten des Ministeriums kein Weisungsrecht besaß. Durch die Änderung des § 14 GeschOLRegSchlH ist klargestellt, daß dem parlamentarischen Vertreter ein Weisungsrecht zusteht, soweit er sich zur Erledigung seiner Aufgaben der Ministerialorganisation bedient. In diesem Rahmen kann er nunmehr auch Verwaltungsgeschäfte wahrnehmen.

Gegen den ursprünglichen Status der parlamentarischen Vertreter in Schleswig-Holstein bestanden keine Bedenken. Er hätte als Modell für die Einführung des politischen Gehilfen in den Ländern dienen können, vor allem auch im Hinblick auf eine Neugliederung der Bundesländer. Die jetzige Ausgestaltung der Einrichtung mit der Übertragung von Weisungsrechten und der Erledigung von Verwaltungsaufgaben stellt jedoch einen Einbruch in den Kernbereich der Exekutive dar

---

1193) Auskunft des Chefs der Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein - StK 16a - B. Nr. 917) 72, Az. 2.oo v. 12.7.72.

1194) Geschäftsordnung der Landesregierung Schleswig-Holstein v. 24.9.51 (GVOBl. S. 165).

und ist mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht zu vereinbaren.[1195)]

Die Einführung von Parlamentarischen Staatssekretären könnte in den Ländern allenfalls auf der Basis der ursprünglichen Regelung des parlamentarischen Vertreters in Schleswig-Holstein in Betracht kommen. Die politischen Beamten würden dann hinsichtlich ihrer Vertretungsfunktion entlastet werden können. Fraglich ist, ob sich dadurch nicht der politische Beamtenstatus in den Ländern erübrigen würde.

Durch die Einführung von Parlamentarischen Staatssekretären auf der Grundlage des früheren Status der parlamentarischen Vertreter in Schleswig-Holstein bliebe die eigentliche Transformationsfunktion der politischen Beamten jedoch unberührt. Zwar ist der politische Bezug einzelner Verwaltungsmaßnahmen in den Ländern in der Regel geringer als im Bund. In dem den Ländern verbleibenden Entscheidungsbereich ist aber ebenfalls die Transformation politischer Zielsetzungen in die Verwaltung erforderlich. Daher bliebe die Einrichtung der politischen Beamten in der hier vertretenen eingeengten Form auch nach einer möglichen Einführung des Parlamentarischen Staatssekretärs in den Ländern zweckmäßig.

C. Alternative Organisationsformen der Verwaltungsspitze und ihre Zweckmäßigkeit im Vergleich zur heutigen Regelung

Es soll abschließend versucht werden, in groben Zügen Denkmodelle für alternative Organisationsformen der Verwaltungsspitze aufzuzeigen und ihre Zweckmäßigkeit mit der heutigen Regelung zu vergleichen.

1195) Vgl. oben S. 391 ff.

I. Gestaltungsmöglichkeiten unter Beibehaltung eines permanenten Berufsbeamtentums

1. Minister - Staatsminister - politische Beamte

Als Alternative zu der augenblicklichen Ausgestaltung der politischen und administrativen Führungsspitze ist ein Modell denkbar, bei dem unter Beibehaltung der politischen Beamten die Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs zu der eines Staatsministers ausgebaut wird.

Die von der Bundesregierung eingesetzte Projektgruppe für die Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung[1196] hat in ihrem ersten Bericht den Vorschlag unterbreitet, die Anzahl der einzelnen Ressorts auf 12 oder 13 zu begrenzen und stellenweise eine Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche festzulegen.[1197] Die damit im Zusammenhang stehenden erweiterten Zuständigkeiten für die verbleibenden Ministerien bedingen zusätzliche arbeitsmäßige Belastungen für die Minister und können deshalb eine Schwächung der politischen Führung mit sich bringen. Es liegt daher nahe, bei einer Verringerung der Ressorts nach weiteren Möglichkeiten für eine Entlastung der Minister von ihren politischen Funktionen zu suchen. Die Projektgruppe hat zur Erreichung dieses Ziels vorgeschlagen, einen Ausbau der Einrichtung

---

1196) Durch Beschluß des Kabinettsausschusses für die Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung v. 3.12.68 würde beim Bundesminister des Innern eine den Weisungen des Kabinettsausschusses unmittelbar unterstellte Projektgruppe gebildet (vgl. Erster Bericht zur Reform der Struktur, a.a.O., S. 1).

1197) Vgl. dazu im einzelnen: Erster Bericht zur Reform der Struktur, a.a.O., S. 7 ff., 72 ff., 86 f.

der Parlamentarischen Staatssekretäre zu Staatsministern vorzunehmen.[1198)]

Hierfür hat die Projektgruppe ein Modell entwickelt, in dem dem Bundesminister ein Staatsminister zugeordnet wird, der als dessen Mitarbeiter zur politischen Leitung des Ressorts gehört.[1199)] Im einzelnen ist dieses Modell wie folgt ausgestaltet:

Der Staatsminister soll die oben näher beschriebenen Aufgaben des Parlamentarischen Staatssekretärs übernehmen, also die Unterstützung des Bundesministers bei der Wahrnehmung seiner politischen Funktionen, durch die eine Stärkung der politischen Führung innerhalb der Exekutive erreicht werden soll, insbesondere für die Pflege der Verbindungen zu den parlamentarischen Gremien, zu den Parteien und zur Öffentlichkeit.[1200)]

Im Ressort soll der Staatsminister nicht Funktionen an Stelle eines beamteten Staatssekretärs oder Abteilungsleiters übernehmen. Ihm sollen daher keine Abteilungen, Unterabteilungen oder Referate "unterstellt" werden. Er soll aber von dem Bundesminister auf Zeit oder dauernd damit betraut werden können, sich besonders wichtiger politischer Aufgaben oder Aufgabenbereiche anzunehmen. Darüber hinaus soll er den Bundesminister bei dessen Verhinderung als Leiter des Ressorts vertreten, wenn dieser es für opportun hält und nicht den beamteten Staatssekretär

---

1198) Erster Bericht zur Reform der Struktur, a.a.O., S. 86 f., 157 ff., 181 f. Vgl. hierzu auch schon Eschenburg, Zur politischen Praxis, Bd. II, S. 26 ff.

1199) Erster Bericht zur Reform der Struktur, a.a.O. S. 160, 162, 163 ff. Hierfür auch plädierend Dorn, Deutsche Zeitung, v. 24.9.71, Nr. 39, S. 5.

1200) Erster Bericht zur Reform der Struktur, a.a. O. S. 168 f.

damit betrauen will.[12o1)] Hinsichtlich der Erledigung der ihm übertragenen Aufgaben steht dem Staatsminister ein Weisungsrecht zu sowie ein Informationsrecht hinsichtlich sämtlicher politisch wichtiger Belange des Ministeriums.[12o2)] Vom Status her soll der Staatsminister dem Bundesminister angenähert, seine Stellung im Grundgesetz verankert werden.[12o3)]

Dieses Modell ist als brauchbare Alternative zu der heutigen Ausgestaltung der Führungsspitze anzuerkennen. Es hat jedoch bei der Regierungsneubildung im Dezember 1972 keine Berücksichtigung gefunden. Politische Erwägungen - Erleichterung der Koalitionsbildung, Berücksichtigung möglichst vieler Aspiranten für einen Regierungsposten - haben vielmehr zu einer weiteren Vergrößerung des Kabinetts geführt.[12o4)]

Inwieweit das für die Regierungsarbeit förderlich ist, mag dahinstehen. Feststellen läßt sich jedenfalls, daß auch durch die etwaige Einführung der Staatsminister die Institution des politischen Beamten in der oben vom Verfasser vorgeschlagenen eingeengten Form nicht an Existenzberechtigung und Bedeutung verlieren würde. An der politischen Wichtigkeit und Wertigkeit der Arbeit verschiedener Abteilungen würde sich kaum etwas ändern. Nicht alle politisch wichtigen Aufgaben können aus diesen Abteilungen herausgezogen und der Leitung der Staatsminister übertragen werden. Dann müßte man ihnen zwangsläufig manche Abteilungen ganz unterstellen. Dabei

---

12o1) Erster Bericht zur Reform der Struktur, a.a.O., S. 17o f.

12o2) Erster Bericht zur Reform der Struktur, a.a.O., S. 173 f.

12o3) Erster Bericht zur Reform der Struktur, a.a.O., S. 174 ff., 18o.

12o4) Vgl. Der Spiegel, Nr. 51 v. 11.12.72, S. 21 ff. und Nr. 52 v. 18.12.72, S. 21 ff.

würde sich wiederum das Problem des Konsenses und der Transformation der politischen Zielvorstellungen stellen. Auch hier wäre wiederum der politische Beamte ein geeignetes Instrument, um eine wirkungsvolle Zusammenarbeit zu gewährleisten.

Schließlich ist auch davon auszugehen, daß durch eine Vergrößerung der Ressorts die Arbeit der einzelnen Abteilungen auch für eine verstärkte politische Spitze nicht überschaubarer wird. Die Vergrößerung der Ressorts würde zwangsläufig die Stärkung der politischen Spitze kompensieren. Auch deswegen wäre es zweckmäßig, die Institution des politischen Beamten in der vom Verfasser vorgeschlagenen eingeengten Form als Garanten der Einhaltung der politischen Linie innerhalb der Ressorts beizubehalten.

2. Erweiterte politische Führung - permanentes Beamtentum

a) Anlehnung an das britische Modell

Die Ausgestaltung der Führungsspitze von Politik und Verwaltung ist unter Beibehaltung eines permanenten Berufsbeamtentums auch ohne den Einbau der Institution des politischen Beamten denkbar. Dabei käme eine Anlehnung an das britische Modell in Betracht. Die Ausgestaltung der Führungsspitze stellt sich in England im Groben wie folgt dar:

Der Chef eines Departements (Ministeriums) ist der Minister, der unterschiedlich als secretary of state, minister oder president betitelt wird. Ihm folgt ein weiterer Politiker, der minister of state (Staatsminister), der dem Minister rangmäßig unterstellt ist, Stellvertreter- und politische Entlastungsfunktionen wahrnimmt. Hierarchisch darunter sind

innerhalb eines Ministeriums ein bis drei parlamentary secretaries (Parlamentarische Staatssekretäre) installiert. Führt der Minister selbst den Titel secretary of state, so werden diese Regierungsmitglieder als parliamentary undersecretaries of state bezeichnet. Darüber hinaus kann der Minister sich aus der Reihe der Parteiangehörigen im Unterhaus einen oder zwei private parliamentary secretaries ernennen (Parlamentarische Privatsekretäre), denen Gelegenheit gegeben werden soll, sich in die Regierungsgeschäfte einzuarbeiten und sich damit für höhere Regierungsämter zu qualifizieren. Rechtlich gelten sie im Gegensatz zu den zuvor erwähnten Personen nicht als Regierungsmitglieder.[1205] Gegenüber diesem politischen Oberbau besteht ein neutrales, permanentes Berufsbeamtentum ohne die Einrichtung von politischen Beamten. Dieses Berufsbeamtentum leistet die eigentliche Verwaltungsarbeit eines jeden Ministeriums (civil service). Sein oberster Chef ist der permanent secretary, der beamtete, nichtpolitische Staatssekretär in seiner Funktion als Behördenchef. Bei den Ministerien der Sekretariatsklasse trägt er den Titel permanent undersecretary of state. Dem Behördenchef schließen sich in hierarchischer Ordnung die einzelnen Dienstgrade der Behörde an.[1206]

Es ist fraglich, ob es sich empfiehlt, das britische Modell zu kopieren oder sich besonders stark daran anzulehnen. Dagegen sprechen wichtige Argumente.

1205) Darstellung angelehnt an Laufer, S. 11; Morrison, S. 36 ff., 76 ff.; vgl. hierzu auch ausführlich Wagener, S. 39 ff. sowie Schäfer, DÖV 1969, 38 (39); Köttgen, Berufsbeamtentum, S. 161 ff.

1206) Darstellung angelehnt an Laufer, S. 11; vgl. auch Morkel, S. 13; Loewenstein, S.437, 460; Jennings, S. 72; Partsch, VVDStRL, Heft 16 (1958), 74 (105 f.).

Einmal hat in England die durch die völlige Permanenz des Beamtentums einschließlich der Staatssekretäre bedingte Vermehrung der politischen Posten innerhalb der politischen Führungsspitze zu größeren Koordinierungsproblemen geführt,[12o7] was der Transformierung der politischen Zielsetzungen der Regierung in die Verwaltung nicht dienlich ist. Zum anderen hat die völlige Permanenz der britischen Verwaltung zwar eine politische Fügsamkeit der Beamtenschaft gegenüber den Belangen der jeweiligen politischen Führung begünstigt, zugleich jedoch eine gewisse Zurückhaltung im Beamtentum gegenüber den in der modernen Industriegesellschaft immer wichtiger werdenden politischen Planungsaufgaben mit sich gebracht, weil durch eine Konzentration auf die Planung der Ermessensspielraum künftiger Regierungen möglicherweise eingeschränkt werden würde.[12o8] Da die gesellschaftliche und vor allem die wirtschaftliche Zukunft in einem gewissen Ausmaße berechenbar geworden ist,[12o9] bedarf es gerade auf dem Gebiete der Planung austauschbarer leitender Beamter, die das Vertrauen der politischen Führung besitzen und mit dem notwendigen Sachverstand und Nachdruck die komplizierter werdenden fachlichen Aspekte der politischen Probleme zu bewerten vermögen.

Daneben ist auch zu berücksichtigen, daß die Institution des politischen Beamten in Deutschland historisch gewachsen ist und sich seit mehr als einem Jahrhundert an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung behauptet hat. Das sollte nicht unter-

---

12o7) Johnson, Bericht zur Reform der Struktur, Anlagenband, S. 133 (144 ff.).

12o8) Johnson, a.a.O., S. 133 (138 f.).

12o9) Herzog, Funktionsgerechte Verwaltung, S. 19.

schätzt werden. Die ständige Handhabung der Einrichtung hat den jeweils folgenden Generationen von Politikern den Umgang mit der Institution vertraut werden lassen. Dies dürfte eine gewisse Sicherheit in den Entscheidungen über die Besetzung der politischen Beamtenstellen und damit für Regierung und Verwaltung ein traditionell gewachsenes Stück Rechtssicherheit mit sich gebracht haben.

Schließlich bietet sich auch eine technokratische Begründung für die Zweckmäßigkeit der Einrichtung des politischen Beamten an.

So weist Wacke[1210)] zutreffend darauf hin, daß die Bundesrepublik durch die immense Ausdehnung der Leistungsverwaltung zu einem Verwaltungsstaat großen Ausmaßes geworden ist, in welchem sowohl die Zahl der einem Ministerialressort zugeordneten Behörden und Oberbehörden als auch die Größe der Ministerien selbst gewaltig zugenommen haben. Gleiches gilt für die Wirtschaftsverwaltung, die durch die Möglichkeit der Berechnung von Konjunkturzyklen, durch Subventionierungsmaßnahmen etc. ebenfalls stark gewachsen ist.[1211)] Dadurch werden die Behörden immer weniger überschaubar. Die politische Führung muß sich deshalb erst recht der Transformationsfunktion der politischen Beamten bedienen.

Mit der Ausweitung der Behörden zu Mammutapparaten hängt eng der breite Problemkreis zusammen, der sich aus der zunehmenden Spezialisierung der Verwaltungsarbeit ergibt.[1212)] Hier wird es zum wesentlichen,

---

1210) Wacke, AöR 91, 441 (458); vgl. auch Siburg, ZBR 1970, 273 (274); ähnlich auch Fees, ZBR 1970, 51 (54) allgemein als Argument für die Beibehaltung des Berufsbeamtentums; vgl. auch Schlegelberger, Beamtenbund, S. 57 f.

1211) Herzog, Funktionsgerechte Verwaltung, S. 18 f.

1212) Ellwein, S. 349 f.

politisch betonten Führungsproblem der Verwaltungsspitze, ob und inwieweit die Koordination der Spezialisten gelingt.[1213] Die Koordinierung im Sinne der politischen Linie und den Zielvorstellungen der Regierung ist deswegen zu einer der wichtigsten Aufgaben geworden, die die politischen Beamten wahrzunehmen haben.[1214] Auch eine breitere politische Führungsspitze würde hieran kaum etwas ändern, weil auch sie nicht so eng mit der Behördenhierarchie vertraut wäre und in der Regel auch nicht die notwendige Verwaltungserfahrung besitzt, um diese Aufgaben wirksam zu bewerkstelligen.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß sich aus dem britischen Modell keine entscheidenden Argumente gegen die Zweckmäßigkeit der Einrichtung des politischen Beamten in der vom Verfasser vorgeschlagenen eingeengten Form ergeben.

b) Das Kabinett des Ministers

Denkbar wäre auch ein Modell, bei dem dem Minister (und dem Parlamentarischen Staatssekretär) ein permanentes Beamtentum gegenübersteht und die politische Spitze um ein Kabinett des Ministers aus politischen Funktionären im Angestelltenverhältnis verstärkt wäre. Dieses Modell würde praktisch auf eine Erweiterung und Koordinierung der bereits bestehenden Planungs- und Beratungsstäbe und des Ministerbüros hinauslaufen, mit dem Unterschied, daß der betroffene Personenkreis statt bisher im Beamten- nunmehr im Angestelltenverhältnis stehen würde. Das Kabinett

---

1213) Ellwein, S. 349 f.

1214) Bezogen auf die "höheren Dienststellen" auch Ellwein, S. 350; Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 721.

des Ministers könnte neben der Aufgabe der politischen Beratung des Ministers die Funktion übernehmen, die politischen Zielvorstellungen der Regierung in die Verwaltung hineinzutragen.

Gegenüber diesem Modell bestehen wegen des Funktionsvorbehalts des Art. 33 Abs. 4 GG zunächst schon einmal verfassungsrechtliche Bedenken. Zwar ist der vereinzelte Einbau von Angestellten an Stelle der politischen Beamten - wie die Ausführungen oben gezeigt haben[1215] - wegen der dadurch erreichbaren besseren und eleganteren Lösung des Außenseiterproblems wünscheswert und - solange dieser Einbau ein Ausnahmefall bleibt - mit dem Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG vereinbar.[1216] Der dauernde Einbau einer ganzen Schicht von Angestellten oberhalb der Beamtenhierarchie mit Weisungsrechten wäre dagegen unter dem Gesichtspunkt des Funktionsvorbehalts bedenklich.

Auch bestehen Zweifel an der praktischen Wirksamkeit dieses Modells. Die Wahrnehmung der politischen Transformationsfunktionen erfordert erhebliche administrative Erfahrungen, um auch versteckte Abweichungen von der Regierungslinie erkennen und um den Behördenapparat zur Durchsetzung der politischen Intentionen sachgemäß und geschickt einsetzen zu können. Beamte mit langjähriger Verwaltungserfahrung, die das politische Vertrauen der Regierung genießen, sind hierzu als behördenfremde politische Funktionäre im Ange-

---

1215) Siehe oben S. 34o f.

1216) Vgl. zum Funktionsvorbehalt und seinen zulässigen Durchbrechungen, Lindgen, DÖD 1972, 1 ff. mit zahlr. weit. Nachw.; OVG Münster, VerwRspr., Bd. 22 (1971), Nr. 225 (S. 928ff.); Evers, S. 19 (28, Fußn. 44).

stelltenverhältnis. Darüber hinaus würden sich zwei "Nahtstellen" ergeben: Minister - Funktionär und Funktionär - Beamtenschaft. Eine solche Zwischenstation entfernt die die Verwaltung ausführende Beamtenschaft mehr und mehr von den politischen Entscheidungen in ihrer "Originalfassung", dient somit nicht der Kommunikation und Information und verlangsamt den Umsetzungsprozeß von politischen Entscheidungen in administrative Maßnahmen. Die Einrichtung des politischen Beamten erweist sich daher gegenüber diesem Modell als zweckmäßiger.

II. Gestaltungsmöglichkeiten unter Beseitigung eines permanenten Berufsbeamtentums

Die folgenden Erörterungen gehen von einem Denkmodell aus, bei dem die in Art. 33 Abs. IV und V GG festgelegten verfassungsrechtlichen Grundlagen des heutigen öffentlichen Dienstrechts beseitigt oder so verändert worden sind, daß die aufgezeigten Konstruktionen einer Verwaltungsorganisation verfassungsgemäß wären. Auf der Grundlage dieser Fiktion sind folgende Ausgestaltungen der Verwaltungsorganisation und ihrer politiknahen Spitzenämter denkbar:

1. Reines Beutesystem

Das reine Beutesystem geht davon aus, daß sämtliche öffentlichen Ämter von Parteifunktionären der jeweiligen Regierungspartei im öffentlichen Angestelltenverhältnis verwaltet werden, somit Beuteobjekt der jeweils an die Macht gelangten politischen Partei sind und bei dem Machtwechsel konsequent geräumt und den Funktionären der nunmehr regierenden Partei nach dem Grundsatz der Rotation zur Verfügung gestellt werden müssen.

Dieses System der Parteipatronage[1217] mit seinem Grundsatz der "rotation in office", d.h. der Übergabe der Ämter an die jeweils siegreiche Partei, hat sich in den Vereinigten Staaten in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelt, wurde erstmals in dem Gesetz vom 2o. April 182o als Rechtsstaatsprinzip anerkannt und sodann im Jahre 1846 gesetzlich zu einem fundamentalen Prinzip der republikanischen Regierungsform in den USA erklärt. Nach dem Gesetz von 182o sollte ein Amt nicht länger als 4 oder 5 Jahre, nach dem Gesetz von 1846 nicht länger als 8 Jahre hintereinander von demselben Inhaber verwaltet werden. Zur Sicherung einer möglichst weitgehenden ständigen politischen Übereinstimmung von Parlament, Regierung und Verwaltung sollte alle zwei Jahre 1/4 der Angestellten ausscheiden, um neuen Parteifunktionären Platz zu machen.

Dadurch war der Verwaltungsangestellte gesetzlich legitimierter Vertrauensmann der ihn stützenden Partei und somit Parteifunktionär im Staatsdienst geworden, der das ihm übertragene Staatsamt im Interesse seiner Partei wahrnahm. Als Folge hiervon war auch der Zugang zu den öffentlichen Ämtern nur durch Mitgliedschaft der gerade regierenden Partei bzw. durch deren Protektion möglich. Der auf diesem Wege in sein Amt Gelangte fühlte sich naturgemäß nicht so sehr als Staatsdiener, sondern vielmehr als Parteifunktionär und Interessenvertreter seiner Partei.

Dieses System der Parteipatronage hat eine wirksame Verwaltungsarbeit auf die Dauer unmöglich gemacht, obwohl die administrativen Aufgaben und Verhältnisse

---

1217) Die folgenden Ausführungen sind angelehnt an Köttgen, S. 189 ff. und Heyland, S. 87 ff.; vgl. hierzu auch die Darstellung bei Hintze, Beamtenstand, S. 41 f.

damals noch relativ einfach zu überschauen waren und keine komplizierten gesellschaftlichen Strukturen das Maß an Fachkenntnissen erforderten wie in der heutigen Zeit. Das Beutesystem hat die Effizienz und Rationalität der amerikanischen Verwaltung bereits damals derartig beeinträchtigt, daß die Gefahr der Auflösung des Staates in mächtige, sich befehdende Parteiverbände ernstlich zu befürchten war. Die USA ist daher in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wieder schleunigst von dem reinen Beutesystem abgegangen, was in Gestalt des civil service act vom 16. Januar 1883 seinen sichtbaren Ausdruck fand.

Hat sich somit das bedingungslose Beutesystem bereits im verwaltungsmäßig ziemlich einfach überschaubaren demokratischen Staat des 19. Jahrhunderts nicht bewähren können, so kann dies erst recht nicht im hochindustrialisierten, gesellschaftlich und wirtschaftlich komplizierten demokratischen Staat in der zweiten Hälfte des 2o. Jahrhunderts gelten. Zwar ist zunächst der Gedanke der völligen politischen Übereinstimmung von Parlament, Regierung und Verwaltung insofern verlockend, als man geneigt ist, von einer bedingungslos politisch gefügigen Verwaltung auch schnelle und effektive administrative Arbeit im Sinne der Regierungspolitik zu erwarten. Dabei wird jedoch - wie bereits das amerikanische Modell des 19. Jahrhunderts beweist - gänzlich übersehen, daß die politische Übereinstimmung allein noch keine Gewähr für effektive Verwaltungsarbeit bietet. Um dies zu gewährleisten, müssen vielmehr noch zwei weitere Komponenten erfüllt sein:

Zum einen ist eine ausreichende fachliche Qualifikation unerläßlich, zum anderen eine gewisse personelle Permanenz, da sich die Verwaltungsaufgaben im allgemeinen so gestalten, daß sich ihre Bewältigung - gerade im modernen Zeitalter - nur komplex über Jahre

hinaus durch eingearbeitete Spezialisten sinnvoll erledigen läßt. Die Verfügbarkeit über eine genügende Anzahl fachlich hinreichend qualifizierter Verwaltungsfachleute sowie die Bewältigung über Jahre hinaus andauernder komplexer und komplizierter Verwaltungsaufgaben kann durch den dem reinen Beutesystem immanenten häufigen personellen Wechsel in sämtlichen Ämtern der Verwaltung nicht erreicht werden, sondern würde eine moderne Verwaltung über kurz oder lang zusammenbrechen lassen.

Auch das Argument, in der Privatwirtschaft seien die Mitarbeiter beliebig austauschbar, der freie Wettbewerb der einzelnen Mitarbeiter sei leistungsfördernder und die Leistung der freien Wirtschaft daher effizienter als die der staatlichen Behörden, vermag hier nicht zu überzeugen. Dem hat Thieme[1218] zutreffend entgegengehalten, es bestehe nur allzu leicht die Neigung, daß die Privatwirtschaft ihre eigenen Verhältnisse idealisiere und sie der öffentlichen Verwaltung gegenüberstelle, ohne wirklich Gleiches mit Gleichem zu vergleichen. Die öffentliche Verwaltung habe gerade jene Bereiche gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen übernommen, in denen die Produkte der Dienstleistungen nicht zu verkaufen und die Erfolge daher auch nicht meßbar seien. Auch sei die öffentliche Verwaltung genötigt, ein ihr vom Parlament vorgeschriebenes kompliziertes Regelwerk zu beachten, das den Verwaltungsablauf gerade im Interesse des einzelnen Bürgers verteuere.[1219]

1218) Thieme, Die Zeit, Nr. 38 v. 18.9.197o, S. 6o.

1219) Vgl. die im Hinblick hierauf verfehlte Kritik des Ex-Staatssekretärs Ernst Wolf Mommsen, in: Der Spiegel, Nr. 52, v. 18.12.72, S. 27 f.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß ein reines Beutesystem keine brauchbare Alternative zu der überkommenen Ausgestaltung der Verwaltung und ihrer Spitzenämter darstellt.

2. Eingeschränktes Beutesystem

Denkbar wäre jedoch schon eher ein eingeschränktes Beutesystem, bei dem der Minister die politische Spitze eines jeden Ressorts darstellen würde, unterstützt von politischen Funktionären der eigenen Partei, die die administrativen Spitzenämter und wichtige Mittelämter besetzen würden. Diese politischen Funktionäre im Angestelltenverhältnis mit der Funktion der Verwaltungsüberwachung und -leitung hätten bei einem Machtwechsel ihr Amt bedingungslos zu räumen und gemäß dem Grundsatz der Rotation der neu an die Macht gelangten Partei zwecks Besetzung mit eigenen Anhängern zur Verfügung zu stellen. Unterhalb dieser verwaltungsmäßigen Spitzenfunktionen könnte eine relativ permanente Angestelltenschaft mit Kündigungsmöglichkeit und Streikrecht installiert werden, um somit Kontinuität und Permanenz der Verwaltung in groben Zügen sicherzustellen. In dieser Form ist nunmehr die Verwaltung in den USA organisiert.

Die jetzige Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes in den USA[122o)] wird getragen von der bereits oben erwähnten civil service act vom 16. Januar 1883. Danach ist der amerikanische öffentliche Dienst in zwei Gruppen eingeteilt, in den classified civil service und den unclassified civil service. Zu letzterem gehören die nach den Grundsätzen des Beutesystems

122o) Vgl. die Darstellungen bei Köttgen, S. 189 ff. (2oo ff.) sowie an Heyland, S. 88 f.; Meinecke, politische Schriften und Reden, S. 295 f.; Friedrich, Bericht zum System, S. 1 ff.; ders., Recht und System, S. 1 ff.

einsetzbaren politischen Parteifunktionäre im Angestelltenverhältnis zur Besetzung politisch wichtiger Verwaltungsämter. Sie werden nicht in erster Linie nach dem Leistungsprinzip, sondern nach ihrer politischen Gesinnung ausgesucht.

Der classified civil service stellt den personell größten Teil des öffentlichen Dienstes in den USA dar. Er ist durch die Einführung von Prüfungen vor Einstellungen und Beförderungen weitgehend vom Leistungsprinzip bestimmt. Diese Prüfungen werden von einer unabhängigen Kommission, der Civil Service Commission, abgenommen, die der gesetzliche Stellenvermittler für den amerikanischen öffentlichen Dienst ist. Will ein Behördenchef eine bei seiner Behörde freie Stelle besetzen, hat dies über die Kommission zu geschehen, die ihm die drei obersten auf der Prüfungsliste stehenden Kandidaten benennt, unter denen der Behördenchef unter Ausschluß der Benennung weiterer Kandidaten wählen kann. Der Grundsatz der lebenslänglichen Anstellung ist dagegen in den USA bis heute nicht gesetzlich anerkannt. Allerdings sind Entlassungen von Staatsbediensteten des classified civil service nur im Interesse des Dienstes, nicht dagegen aus Gründen der Parteipolitik möglich.[1221] Die Zahl der zum unclassified civil service gehörigen Personen hat sich seit dem ersten Weltkrieg ständig verringert, während die Zahl der zum classified civil service gehörenden Beamten entsprechend angewachsen ist.[1222]

1221) Vgl. Heyland, Berufsbeamtentum, S. 88 f.; Köttgen, Berufsbeamtentum, S. 189 ff.(203, 205 f.).

1222) Morstein Marx, DVBl. 1955, 6 (11); Heyland, Berufsbeamtentum, S. 89; Baade, Bericht zur Reform der Struktur, Anlagenband, S. 205 (245 ff.).

In der Diskussion um die Reform des öffentlichen Dienstrechts in Deutschland sind z.T. diesem Modell ähnelnde Vorschläge gemacht worden.[1223] Ohne auf das Für und Wider einer solchen Reform eingehen zu müssen, kann hier festgestellt werden, daß auch bei diesem Modell die leitenden Verwaltungsangestellten leichter austauschbar sein müssen als die übrigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Das der Einrichtung des politischen Beamten innewohnende Prinzip der leichten Austauschbarkeit der die Verwaltung führenden Personen würde erhalten bleiben. An die Stelle der Beamtenschaft wäre eine Angestelltenschaft getreten, an die Stelle der politischen Beamten die politischen Funktionäre. Auch bei einer solchen Reform des öffentlichen Dienstrechts müssen die die Verwaltung leitenden Personen wegen der Möglichkeit des Wechsels der Regierungen "frei konvertierbar" sein, um die Funktionsfähigkeit der Exekutive zu erhalten.

1223) Vgl. etwa die Grundsätze des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Neuordnung des Beamtenrechts. Gliederung in Status und Folgerecht. Der Deutsche Beamte 197o, 185. -Die Neuordnung des öffentlichen Dienstes. Ein Denkmodell der DAG; Fassung v. 15.9.7o, Hamburg, DAG 197o, Zur Diskussion der Reform des Beamtenrechts vgl. aus einer Vielzahl von Stimmen etwa Thieme, 48. DJT 197o, Bd. I, D 74 ff.; Siburg, ZBR 197o, 273 (274 ff.); Quaritsch, 48. DJT 197o, Bd. II, o4o ff.; Staak, Der Städtebund 197o, 277 (278 ff.); Leitsätze der CDU für den öffentlichen Dienst, Deutschland-Union-Dienst 1971 (119), S. 2 ff.; Genscher u.a., Der öffentliche Dienst am Scheideweg, Bonn-Bad Godesberg 1972; Sontheimer-Bleek, Abschied vom Berufsbeamtentum?, Perspektiven einer Reform des öffentlichen Dienstes, Hamburg 1973; Eckardt, Die Zeit, Nr. 2 v. 1o.1.69, S. 28; v. Westphalen, Rhein.Merkur, Nr. 34, v. 21.8.7o, S. 3; Fromme, FAZ Nr. 219, v. 22.9.7o, S. 2; Wernery, S. 1o; Lemmer, S. 57, Dichgans, Der Beamtenbund, 1969, Nr. 4 S. 7; Lücke, Der Beamtenbund 1966, Nr. 2, S. 15.

Das spricht auch - solange das öffentliche Dienstrecht in der BRD auf der Grundlage des Berufsbeamtentums ausgestaltet ist - für die Zweckmäßigkeit der Einrichtung des politischen Beamten.

Schlußbetrachtung

Die vorstehende Untersuchung hat ergeben, daß die Einrichtung des politischen Beamten im parlamentarisch-demokratischen Rechtsstaat der gedeihlichen Zusammenarbeit zwischen Regierung und Verwaltung förderlich ist. Die Institution hat sich insgesamt gesehen auch unter Berücksichtigung ihrer historischen Entwicklung bewährt und ist auch für die Zukunft im Hinblick auf die ständig steigende Technokratisierung der Verwaltung als Einrichtung geeignet, den Gesetzesvollzug nach den Intentionen der jeweiligen Regierung zu gewährleisten.

Der Personenkreis der Institution sollte jedoch aus rechtlichen Gründen unter Berücksichtigung des oben entwickelten funktions- und statusbezogenen Begriffs des politischen Beamten stark eingeschränkt werden. Eine teilweise Erweiterung des Personenkreises an anderer Stelle erscheint z.Zt. nicht angebracht, obwohl es dem Gesetzgeber bei denkbaren Verschiebungen der politischen Wertig- und Wichtigkeiten grundsätzlich gestattet sein muß, auch von dieser Möglichkeit in beschränktem Umfange Gebrauch zu machen,[1224] aller-

1224) So auch VerfGE 8, 332 (350), das davon ausgeht, daß es keinen hergebrachten Grundsatz des Beamtenrechts gibt, der allgemein die Anwendung neuer Wartestandsbestimmungen auf bereits im Dienst befindliche Beamte verbietet; ähnlich schon Anschütz, Verfassung, S. 593; Köttgen, JpF 1 (1933), 101 (124 f.); ders., Berufsbeamtentum, S. 237 f.

dings nur insoweit, als dies funktionsmäßig gerechtfertigt und wegen des Fehlens anderer Möglichkeiten des leichteren Austausches der Betroffenen nicht vermeidbar ist.

Auf diese Weise wird die Institution des politischen Beamten auch in Zukunft das geeignete Bindeglied zwischen politischer Führung und permanenter Verwaltung bleiben und sich dort weiterhin bewähren können.